الفكر الإسلامي و الإدارة المالية للدولة

- القائمون على ادارة مالية الدولة
- حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة
- أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة

تأليف

دكتور شوقي عبده الساهي

استاذ الدراسات الاسلامية
بالجامعات العربية

الطبعة الأولى

١٤١١ هـ - ١٩٩١ م

يطلـــب من :

مكتبة النهضة المصرية ٩ شارع عدلى
القاهرة ت : ٣٩١٠٩٩٤

دار الكتاب المصرى اللبنانى ٣٣ شارع قصر النيل
القاهرة ت : ٣٩٢٢١٦٨

إهــداء

الـــى المهتمين بالفكـر المـــالى الاســـلامى

الى واضعى سياسة ونظم وقوانين مالية الدولة

أهـــدى هـــذا البحـــث

من أجـل اقامـة ادارة ماليـة رشـــيدة

دكتور
شوقى عبده الساهى

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

احمد الله رب العالمين ، القادر على كل شىء ، الواهب لكل شىء وهو السميع العليم .

واصلى وأسلم على رسولنا الكريم محمد بن عبد الله ، المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله وأصحابه ومن أتبع هداهم باحسان الى يوم الدين .

(وبعد)

فقد اهتم الفكر الاسلامى منذ سنينه الأولى بقضايا المال ، حيث ارتبطت هذه القضايا بتشريعات وقواعد كلية جاء بها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ بتبيانها وتطبيقها .

وقد اتخذت هذه القضايا فى الفكر المالى الاسلامى ، طابع المرونة والاجتهاد فى الرأى كلما جدت الحاجات ، وتنوعت الأحداث والمطالب ، تبعا لتطور الأزمنة ، واختلاف الأمكنة .

ولما كانت الادارة المالية للدولة ، لها دور كبير من الأهمية فى تنفيذ السياسة المالية للدولة ، فضلا عن مهمتها فى ادارة تنفيذ الموازنة العامة للدولة على وجهها الصحيح .

وجدت لزاما على أن اقدم للقارىء الكريم ، خلاصة ما وصل اليه الفكر الاسلامى فى هذا الصدد من خلال احد أعلام الفكر الاسلامى

- فى القرن الخامس الهجرى - هو الامام أبو الحسن على بن محمد ابن حبيب الماوردى - البصرى - أكبر فقهاء الشافعية ، وشيخ فقهاء السياسة الشرعية ، وأبرز رجال السياسة فى الدولة العباسية .

ويسعدنى هنا ، أن أبين للقارىء ، أن الفكر المالى الاسلامى ، لم يترك الانسان وشأنه ، بل راعى سلوكه الشخصى وسلوكه مع الآخرين ، فى ظل نظام دقيق نحو مالية الدولة ، صان به الحقوق واقام به العدل ، وحفظ به الأمن والاستقرار ، ووفر الحياة الكريمة للأفراد والجماعات .

وفى هذه العجالة ، سوف أتناول مكونات الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، مع بيان الخطوط العريضة الواضحة فى الالتزام بكتاب الله تعالى ، وسنة رسوله - ﷺ - وما بنى عليهما من قواعد فقهية كلية ، رفعت الحرج والمشقة عن الأفراد والدولة .

هذا وقد اشتمل الكتاب على مدخل .

(الى مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة) .

وعلى دراسة تمهيدية .

(حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى) .

وعلى ثلاثة أبواب رئيسية هى : -

١ - القائمون على ادارة مالية الدولة .

٢ - حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة .

٣ - اجهزة مراقبة المالية العامة للدولة .

وختاما : أرجو أن تسهم هذه الدراسة ، فى توضيح دور الفكر المالى الاسلامى ، نحو تنظيم الأجهزة الادارية المالية للدولة ، وذلك من خلال التخطيط والتنظيم والمتابعة والتنفيذ والاشراف والمراقبة .

كى يستفيد من هذه الدراسة واضعوا النظم والقوانين والسياسات المالية للدولة مع اختلاف مذاهبهم ، وينهل منها الباحثون والدارسون فى هذا الميدان ، ويقف القارىء على مدى ما وصل اليه الفكر الاسلامى من قواعد وتعاليم ونظم وقوانين لحسن تنظيم شئون مالية الدولة ، التى كادت احداث التاريخ ومظاهر التقدم التقنى والثقافة الأجنبية ان تخفى الكثير من جوانب الاشراق فيه .

اسال الله العلى القدير ، ان يجعل عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وان يعم به النفع ، ويجزينى عنه الثواب ، انه سميع قريب مجيب الدعاء ..

دكتور

شوقى عبده الساهى

القاهرة / مدينة نصر

الثلاثاء (١١ شعبان ١٤١١ هـ

(٢٦ فبراير (شباط) ١٩٩١م

« مدخـــــــــــل »

مفهوم الفكـر الاسلامى لادارة مالية الدولة

يقصـد بكلمة ـ فكر ـ فى المعنى اللغوى : التأمل فى المعـــانى وتدبرها ، وهو اسم من فكر يفكر فكرا ، من باب (ضرب يضرب) ، وفكر (بالتشديد) وتفكر ، ومثله الفكرة والفكرى ، وفسر أيضـــا باعمال الخاطر واجالته فى الأمور (١) ٠

وفى المفهوم الاصطلاحى هو : عبارة عن اعمـــال الذهن تدبرا أو تاملا فى اى شان من الدين والدنيا ، وهو نشاط بشرى ، أداتــه العقل ، وثمرته الرأى والعلم والمعرفة ٠

فالفكر ينصب أساسا على العمليات العقلية والذهنية ، وليس على العلم والمعرفة التى تنتج عن هذه العمليات العقلية والذهنية ٠

ومع ذلك فان المفهوم الشائع لكلمة ـ فكر ـ هو : الهيكل المنظم من المعلومات والمعارف ، والنظريات فى مجالاتها المختلفة ٠

اى أن المعنى انصرف الى ـ ثمرة اعمال الذهن ـ وليس الى ، ـ اعمال الذهن ـ فى حد ذاته ٠

فاذا اخذنا بالمفهوم الشائع ، ونظرنا اليه باعتباره ـ ثمرة اعمال الذهن وهو : العلم والمعرفة ، فانه يمكن ان يقال : ان الفكر الادارى يشمل مجموعة الآراء والمبادىء والنظريات التى سادت حقل الادارة فى الدولة الاسلامية ، دراسة وممارسة منذ ظهور الاسلام ٠

---

(١) انظر : لسان العرب / لابن منظور جـ ٥ ص ٦٥ ، المصباح المنير للفيومى جـ ٢ ص ٥٩ ٠

وبنـاء عليه : فانه يمكن القول ان ما يصدر من آراء ونظـريات ومبادىء مستنده الى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية هو فكر ادارى اســــلامى ٠

واذا كان الفكر الادارى ، يمثل النظريات والمبادىء التى تحكم الادارة وما تشتمل عليه من عناصر ووظـائف ، فان الفكـــر الادارى الاسـلامى يمتـد بالضرورة الى سـائر المجـالات الادارية بمفاهيمها المختلفة ، وبذلك يشمل المجال المالى ، والذى يتمثـل فى التخطيط والاشراف والمتابعة والتنفيذ والمراقبة ، لادارة مالية الدولة ٠

مصادر الفكـر الاسلامى لادارة مالية الدولة

ان مصادر الفكر الاسلامى فى هذا المجال كثيرة ومتنوعة ، يمكن تصنيفها كما يلى :

ـ مصدران رئيسيان أصليان ، وهما القرآن الكـريم والسـنة النبوية ٠ حيث أجمع الفقهاء عليهما باعتبار أنهما موحيان من عنـده الله عز وجل ـ الأول بلفظه ومعناه ، والثانى بمعناه دون لفظه ٠

ـ مصادر فرعية تابعة مستوحاة من القرآن الكريم والسنة النبوية اتفق عليها الفقهاء ، تتمثل فى الاجتهاد والراى اجماعا وقياسا ٠

ـ مصادر مختلف عليها بشأن الاستدلال بها والتعويل عليها بين الأئمة المجتهدين منها : الاستحسان والمصالح المرسلة والاستصحاب ، والعرف ، ومذهب الصحابى ، وشرع من قبلنا ٠٠٠٠ (٢) ٠

هذا وقد يكون سبب الخلاف ليس هو المصدر ذاته بقدر ما يكون الخلاف حول نوع الأحكام المستمدة منه ٠

ومن خلال هذه المصادر يظهر النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء الذين ارتادوا الحياة الفكرية فى مجال الادارة المالية للدولة ٠

---

(٢) انظر : المدخل لدراسة الفقه الاسلامى / للمؤلف : ص ٢١٥ وما بعدها ٠

علما بأن فقهاء المسلمين ومفكريهم لم يكونوا مقلين او مقتصدين فى هذا المجال ، كما قد يتوهم البعض او يظن ، فقد يكون مبعث الظن ومرده ، الى اننا لم نبذل الجهد الكافى فى محاولة اماطة اللثام عن هذا الجانب من التراث الاسلامى ، لنرى كيف ان اسلافنا تركوا لنا كنوزا مكنونة ، وثروة ادارية قيمة سبقنا علماء الغرب الى الاشارة اليها فى دراستهم لتطور الفكر الادارى المالى عندهم .

نماذج من النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء فى هذا المجال

ان الباحث فى الفكر المالى الاسلامى يجد كثيرا من المراجع والمخطوطات الاسلامية الحافلة بالتراث الفكرى فى شئون ادارة مالية الدولة سواء ما يتعلق منها بالتخطيط المالى للدولة ، او بالاشراف والمتابعة ، او ما يتعلق منها بالتنفيذ و المراقبة لموازنة الدولة ايرادا ومصرفا .

وبقدر ما يسع المجال هنا ، يكفى أن نشير الى بعض المأثورات الفكرية لبعض الائمة المجتهدين فى هذا الصدد .

ـ فمن أهم من كتبوا فى هذا الميدان : **القاضى ابو يوسف يعقوب بن ابراهيم بن حبيب ـ الكوفى الأنصارى ـ** المتوفى سنة ١٨٢ هـ ، الذى الف كتابه « الخراج » استجابة لطلب الخليفة ـ هارون الرشيد ـ لرسم السياسة المالية للدولة الاسلامية ايرادا ومصرفا ، موضحا فيه كيفية ادارة مالية الدولة فى ضوء الكتاب الكريم والسنة النبوية (٣) .

---

(٣) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية ـ القاهرة ـ منيل الروضة ـ عام ١٣٨٢ هـ .

— ومنها ما كتبه الفقيه — **يحيى بن آدم بن سليمـــان القرشـى** — المتوفى سنة ٢٠٣ هـ فى كتابه « الخراج » ، والذى رتبه على اربعـة أجزاء ، جمع فيها الأحاديث والآثار الواردة فى أنواع ايرادات الدولة ، وغير ذلك مما يتعلق بتنظيم ادارة مالية للدولة (٤) .

— ومنها ما كتبه الفقيه — **أبو عبيد القاسم بن سلام** — المتوفى سنة ٢٢٤ هـ — فى كتابه « الأموال » — الذى يعتبر من خير ما كتب فى الفقه المالى الاسلامى ، حيث حوى على جميع ما يتعلق بالنظام المالى الاسلامى ، من ايرادات ونفقات ونظم وقواعد خاصـة بتنظيم ادارة مالية الدولة (٥) .

— ومنها ما كتبه الفقيه — **الحميد بن زنجويه** — المتوفى سنة ٢٥١هـ فى كتاب « الأموال » الذى حوت موضوعاته على مصادر الدخـل للدولة ، وكيفية جمعها وادارتها والاشراف عليها (٦) .

— ومنها ما كتبه الفقيه — **احمـد بن يحيـى جـابر — المعـروف بالبلاذرى** — المتوفى سنة ٣٢٩ هـ — فى كتابه « فتـوح البلـدان » ، الذى اعطانا نظاما اقتصـاديا عن بعض الأعمـال من تعمير الأرض واستصلاحها وانشاء دور الصناعة وأعمال العمران ، فضلا عن أنواع ايرادات الدولة وكيفية ادارتها (٧) .

— ومنها ما كتبه الفقيه — **قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد** — المتوفى سنة ٣٢٩ هـ ، فى كتابه « الخراج وصـناعة الكتـابة » والذى

---

(٤) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية — القاهرة — منيل الروضة — عـام ١٣٥٢ هـ .

(٥) الناشر : مكتبة الكليات الأزهرية — تحقيق محمد الهراس — القاهرة عام ١٩٦٨ م .

(٦) الناشر : مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية — تحقيق شاكر فياض — السعودية عام ١٩٨٦ م .

(٧) الناشر : دار النشر للجامعيين — القاهرة عام ١٩٥٧ م .

تحدث فيه عن انواع الدواوين ، ودور كل ديوان فى تنظيم وادارة شئون الدولة المالية والاقتصادية (٨) .

- ومن أبرز مفكرى الاسلام فى هذا المجال - **الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى** - المتوفى سنة ٤٥٠ هـ . الذى لتميز عن غيره من مفكرى الاسلام فى هذا الصدد ، حيث جمع فى مؤلفاته السياسية كافة جوانب علم السياسة الشرعية ، خاصة فى كتابه « الأحكام السلطانية والولايات الدينية »(٩) الذى كان أول دراسة علمية منهجية عرضت لأصول الادارة الحكومية الاسلامية ، والذى عالج فيه من الموضوعات ما تتناوله اليوم احدث مؤلفات الادارة العامة للدولة .

ويعد هذا الكتاب من اندر الكتب واشهرها قيمة فى هذا المجال ، حيث التزم بالمنهج التأصيلى العلمى ، بدلا من الأخذ بالمنهج التاريخى الواقعى الذى يعنى بدراسة هذه النظم ، ولأهمية هذا الكتاب ترجم الى عدة لغات منها الألمانية والفرنسية والانجليزية ، ودرسه العلماء الأوربييون .

هذا وقد تعرض - الامام الماوردى - فى كتابه هذا الى تنظيم رئاسة الدولة وتنظيم تقليد الوزارة ، وتنظيم المحليات والمنظمات الادارية فى الجهاز الادارى للدولة ، ودور كل منها فى تنظيم شئون مالية الدولة . وقد جاءت كتاباته فى كل ذلك ، واضحة ومقنعة للحكام والولاة ليعلموا ما لهم وما عليهم ، فيكون هذا احرى بهم الى توخى العدل .

يقول الامام الماوردى فى مقدمة كتابه الأحكام السلطانية : « ولما كانت الأحكام السلطانية بولاة الأمور احق ، وكان امتزاجها بجميع الأحكام يقطعهم عن تصفحها مع تشاغلهم بالسياسة والتدبير افردت

---

(٨) الناشر : دار الرشيد للنشر - الجمهورية العراقية - ١٩٨١م .

(٩) الناشر : مكتبة ومطبعة مصطفى البابى الحلبى - القاهرة : ١٣٨٦ هـ - ١٩٦٦ م .

لها كتاباً امتثلت فيه أمر من لزمت طاعته (١٠) ، ليعلم مذاهب الفقهاء فيما له منها فيستوفيه ، وما عليه منها فيوفيه ، توخيـــا للعدل فى تنفيذه وقضائه ، وتحريا للنصفة فى أخذه وعطائه »(١١) .

كما حوت بقية مؤلفات الامام الماوردى فى هذا لمجال ثلاثة كتب أخرى تناولت فكره وآراءه فى نظم الحكم والادارة وذلك على جانب من الأهمية ، وهى كتابه « قوانين الوزارة وسياسة الملك »(١٢) ، الذى تناول فيه الوزارة ورسومها وأحكامها ، وما للوزير وما عليه نحو سلطانه وبلاده ونفسه ، وكل ما يتصل بأمور الملك والوزارة .

وكتابه : « تسهيل النظر وتعجيل الظفر »(١٣) والذى بين فيه أن سياسة الحكم تعتمد على أربع قواعد هى : عمارة الأرض ، وحراسة الرعية ، وتدبير الجند ، وتقدير الأموال .

وكتابه : « نصيحة الملوك »(١٤) والذى تناول بعض موضوعاته السياسة العامة للدولة ، خاصة الشئون الاقتصـادية وتدبير الأموال ، وسياسة الحرب والسلام ، وغير ذلك من الأمور التى يصلح تطبيقهـا فى الوقت الحاضر ، وذلك لما ارتكز هذا الكتاب على قواعد أساسية ، لا تتغير بتغير الزمان .

وهذه الكتب الأربعة للامام الماوردى ، تمثل المراجع الأساسـية التى سوف نعتمد عليها فى هذه الدراسة .

---

(١٠) يقصد بمن لزمت طاعته ، هو الخليفة بخاصة ، وان كان من المحتمل ان ينصرف الى أى واحد من القائمين على شئون الدولة .

(١١) الأحكام السلطانية : ص ٣ .

(١٢) الناشر : مؤسسة شباب الجامعة ـ بالاسكندرية ـ عام ١٣٩٨ هـ ـ ١٩٨١ م .

(١٣) الناشر : دار النهضة العربية للطباعة والنشر ـ بيروت ـ عام ١٩٨١ .

(١٤) الناشر : مكتبة الفلاح ـ الكويت ـ عام ١٤٠٣ هـ ـ ١٩٨٣ م .

- من اهم ما كتب ايضا فى هذا المجال ما كتبه الفقيه **احمد بن عبد الحليم بن تيمية** - المتوفى سنة ٧٢٨ هـ - فى كتابيه : « السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية » (١٥) و « الحسبة فى الاسلام - أو - وظيفة الحكومة الاسلامية » (١٦) ، حيث اشتمل الكتاب الأول على وجوه الاصلاح الادارى ، والثانى على النظام الرقابى فى الدولة الاسلامية ، والذى يعطى اتجاهات بناءة فى الانضباط السلوكى والادارى لا غنى عنها للدولة ، وتعتبر جزءا اساسيا من مسئولية الحكومة الاسلامية .

- ومنها ما كتبه الفقيه : **عبد الرحمن أبى زيد ولى الدين بن خلدون** المتوفى سنة ٨٠٨ هـ فى كتابه : « المقدمة » (١٧) ، حيث وضح بفكره الاجتماعى مدى التأثير البالغ على الفكر الادارى ، باعتبار أن الادارة وفق مفهومها الاجتماعى ظاهرة اجتماعية تتناول بالتنظيم نشاطات بشرية جماعية هادفة .

هذه الظاهرة الاجتماعية تشمل وفق مفهومها العام ، القواعد والاتجاهات العامة فى الفكر الادارى والتنظيمى ، مما يجعل هذا الكتاب مرجعا اساسيا له قيمته العلمية الكبيرة فى الدراسات الادارية والتنظيمية .

- ومنها ما كتبه الفقيه **احمد بن على القلقشندى** - المتوفى سنة ٨٢١ هـ . فى كتابه « صبح الاعشى فى صناعة الانشا » (١٨) والذى

---

(١٥) الناشر : دار الشعب / تحقيق محمد البنا ، ومحمد عاشور - القاهرة - ١٩٧٥ .

(١٦) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام ١٣٨٧ هـ .

(١٧) الناشر دار نهضة مصر للطبع والنشر / تحقيق دكتور على عبد الواحد وافى - القاهرة عام ١٩٧٩ .

(١٨) الناشر : المطبعة الأميرية - القاهرة - عام ١٣٣١ هـ .

تضمن شرحا للنظم الادارية التى سارت عليها الدولة الاسلامية فى كل بقعة من بقاع الأرض ظهر فيها الدين الاسلامى ٠

وهذا الكتاب يعتبر دائرة معارف بالنسبة لوظيفة الكتابة ومتطلباتها ، والتنظيم المكتبى واجراءاته ، وتنظيم المكاتبات وتصنيفها ، والصفات المطلوبة للعاملين فى الدواوين وما يحتاجون اليه من خبرة فى الأمور العلمية والعملية ، مع توصيف دقيق لكل وظيفة بشكل يحدد اركان الوظيفة وابعادها وحدود سلطاتها ومسئولياتها ومجال اختصاصها ٠

* * *

وبعد : فتلك بعض النماذج من النتاج الفكرى لفقهاء الاسلام فى مجال الادارة بوجه عام ، وبصفة خاصة الادارة المالية للدولة ، والتى عكست جانبا من الحياة الفكرية الصحيحة للدولة الاسلامية ، واظهرت أن كثيرا من النظم الادارية المالية التى يعرفها عصرنا الحاضر ، ليست الا مجرد صياغات واشكال جديدة لأصول اسهم بها الفكر المالى الاسلامى ، وظهرت على مستوى التطبيق فى عصور ازدهار الدولة الاسلامية ٠

ومهما يذل من جهد علمى فى هذا الصدد ، فان الباحث يجد نفسه متتلمذا على التراث الاسلامى ولاتزيد مهمته الا على الاستكشاف فقط، وليس الابتكار ، وأن ما انتهى اليه ، انما هو اقل القليل ، ومحاولة على الطريق ، والأمر يستدعى بذل غاية الجهد من البحث العلمى المتكامل اذا كنا نتغيا احياء تراثنا الاسلامى ، بنفس القدر الذى نريد به اصلاح حياتنا فى مجال الادارة المالية للدولة ٠

* * *

« دراســــة تمهيــــدية »

حول الادارة المــالية للدولة فى الفكر الاســلامى

الادارة فى الفكر الاسلامى : أسلوب للحيــاة ، ومنهج للتطبيق ، ولكى يتحقق وجود النظام الادارى الاسلامى ، لابد من توافر الشروط التــــــالية : ــ

١ ــ أن تكون البيئة التى تعمل الادارة فى داخلها بيئة اسلامية :

٢ ــ أن توجد القيادة الادارية الاسلامية الرشيدة :

٣ ــ أن يكون الهدف النهائى لكل العمليات الادارية ، هو تنفيذ لأوامر الله تعالى ، واجتناب لنواهيــه :

وتتســـم الادارة فى الفكــر الاســلامى بالحيوية والاســتمرارية والاستجابة لكل المتغيرات ، فى اطار تنفيذ أوامر الله عز وجل وتحقيق التوازن بين مصلحة الفرد ومصــلحة المجتمع ، والسـعى الى اقامة العــدالة بين جميع البشر ٠

والتنظيم الادارى فى الفكر الاسلامى : هو بناء تنظيمى ، يضم عدة وظائف تنتظم داخل عدة مستويات مثل : وظيفة الخلافة والوزارة والولاية ، ورؤساء الدواوين ، والكــتاب ، كمــا يضــم الخبـــراء والمستشـــارين ٠

ويتم التنسيق بين هذه المستويات والوظائف بخطوط للسلطة والمسئولية ، وتوجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمى .

وأهم ما يميز هذا البناء ، هو عدم التزامه بنمط معين أو هيكل تنظيمى محدد ، فيمكن أن يتغير بتغير الظروف بشرط الا يتعارض مع المبادىء والقواعد والأسس الاسلامية العامة .

والادارة المالية للدولة : جزء من النظام الادارى الاسلامى ، مرتبطة ارتباطا وثيقا بمصادره ومبادئه وأصوله وقواعده واسسه .

فالايرادات العامة للدولة ، والنفقات العامة للدولة والموازنة العامة للدولة ، يجب ان يحاط كل منها بجهاز ادارى تتعاون فيه العملية الادارية مع العملية المالية نحو تحقيق الأهداف ، وذلك بالعمل المستمر لدراسة المتغيرات التى قد تطرأ على سير العمل ، ومناقشة المشاكل التى تواجهها ، ووضع الحلول اللازمة لها .

والادارة المالية للدولة : هى الوظيفة الادارية التى تتعلق بتنظيم حركة الأموال اللازمة ، لتحقيق أهداف معينة ، بأقصى كفاية ، وفى حدود الامكانيات المتاحة ، تحت الظروف والملابسات القائمة .

وتشمل وظيفة الادارة المالية : التخطيط والتنظيم المالى للدولة ، ثم المتابعة والاشراف والتنفيذ والمراقبة لمالية الدولة .

وقد وضع الفكر المالى الاسلامى ، الاطار العام لهذه الوظائف فى نصوص عامة ، وجعل للعقل الانسانى حرية التفكير والحركة والتطور فى حدود هذا الاطار .

وقد تدرج الفكر المالى الاسلامى ، فى هذه الحدود ، وكان التخطيط والتنظيم والتنفيذ الدقيق يقوم على رجال تحركهم العقيدة الدينية والخوف من الرقيب الأعلى ، وهو الله عز وجل ، مصداقا لقوله

تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (١) .

وقوله تعالى : « وكان الله على كل شىء رقيبـا » (٢) .

الأمر الذى جعل الاشراف على التنفيـذ والمتابعة والمراقبة علـى أجهزة الادارة المالية للدولة ، اشرافا يمتد من رقابة الخالق تبـارك وتعالى ، ومن الرقابة النابعة من داخل ضمير العـامل التى توقـظ ضميره ، وتعمق شعوره بالالتزام دون حاجة الى وجود رقابة خارجية عليـه .

(أ) التخطيط المـالى فى الفكـر الاسـلامى

التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى يتفق مع أى نوع من أنواع التخطيط ، فهو يبحث عن أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق هدف معين فى مدة معينة ، وفى حدود الامكانيات المتـاحة ، وتحت الظـروف والملابسات القـائمة .

الا انه يتميز عن غيره من أنواع التخطيط فى النظم الوضعية الأخرى ، حيث يتم التخطيط فى ظل القيم الروحية والمادية للحياة ، لأن الله عز وجل هو الذى حدد اسسه العامة ، وأهـدافه الرئيسـية ، بنصوص من القرآن الكريم ، وجاء رسول الله - ﷺ - بالتفصـيل والتطبيق والتنفيذ لهذه الاسس وتلك الأهداف ، لاستغلال نعم اللـه عز وجل ، بطريقة منظمة نحو تحقيق أهداف معينة ، مع مراعاة حاجات الأمة .

- ثم من بعده - ﷺ - الصحابة - رضوان الله عليهم - والأئمة المجتهدون الذين استنبطوا الأحكام ووضعون النظم فى ضوء هـذه

---

(١) سورة النسـاء : ١

(٢) سورة الأحزاب : ٥٢ .

الأسس والأهداف ، مع شرحهم لكل التفاصيل والوسائل التنفيذية ، بما يتناسب وامكانيات وظروف كل عصر ، لتحقيق رسالة الاسلام الداعية الى التعاون على البر وتحقيق التكامل الاجتماعى ٠

وكان التخطيط فى الفكر الاسلامى يقوم على مبدأ الدراسة والتشاور مع أهل الرأى وأصحاب الحل والعقد عملا بقوله تعالى : **« فأسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون » (٣) ٠**

ومن أبرز حالات التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى هو :ـ

ـ ما حدث فى عصر رسول الله ﷺ من انه خطط لمالية الدولة عن طريق تعيينه العمال لجمع ايرادات الدولة ، فعين أبا عبيدة بن الجراح على الجزية (٤) وعين سود بن غزية الانصارى على الخراج (٥) ، وبعث بعمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاص، ومعاذ بن جبل ، وابى بن كعب وغير هؤلاء على الصدقات (٦) ٠

كما عين الزبير بن العوام ، وجهم بن الصلت ، وحذيفة بن اليمان ليكتبوا أموال الصدقات (٧) ٠

وعند تقديره ﷺ لايرادات الدولة ، عين لأموال الخراج عبد الله بن رواحة ، وجبار بن صخر بن أمية أخو بنى سلمة (٨) وعين لأموال الزكاة عبد الله بن ساعدة ، وأبو حثمة ، الانصارى والد سهل بن حثمة وعتاب بن أسيد (٩) .

---

(٣) سورة الأنبياء : ٧ ٠

(٤) **أنظر :** تخريج الدلالات السمعية ، لأبى الحسن على بن محمد المعروف بالخزاعى التلمسانى ص ٥٢٢ ٠

(٥) أنظرا : نفس المصدر السابق ص : ٥٣٦ ٠

(٦) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٤٥ ٠

(٧) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ ٠

(٨) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٢ ، ٥٦٣ ٠

(٩) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٤ ٠

كمـا عين المسـتوفين لحقـوق بيت المسـلمين ، منهم على بن أبى طالب ، وعمرو بن حزم ، وأبو عبيدة بن الجراح (١٠) .

وكان - ﷺ - يشرف بنفسه على هؤلاء العمال ويزودهم بتعاليم الاسلام فى هذا الصدد .

وكانت الموارد المالية المتاحة فى عصره ، تنفـق على المسـلمين لسد حاجياتهم ، وتجهيز غزواتهم ، وكانت التشريعات تصدر منظمة طرق تنفيذ ذلك كله بصدق وأمانة .

- وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كـان التخطيط يتخذ شـكلا جماعيا ، فكانت الموارد المالية للدولة يجب أن تستوفى بنودها ، وأن يعاقب كل معتد عليها فردا أو جماعة ، حتى لو كان الاعتداء بطريق سلبى - كما حدث بالنسبة لمانعى الزكاة فى عهد أبى بكر الصـديق - رضى الله عنه - والذى شن الحرب ضدهم من أجـل تأمين هـذا المورد المـالى .

- وكما حدث فى عهد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنـه - بشأن فرض الخراج - على الأراضى المفتوحة بالعراق والشام ، لمـا رأى اتساع مساحتها ، فقرر عدم توزيعها على الفاتحين (١١) ، وكما حدث أيضا فى عهده بشأن توزيع الأعطيات (١٢) ومراقبته الحازمة على القائمين على ايرادات مالية الدولة (١٣) .

---

(١٠) انظر : نفس المصدر السابق ص ٥٨٠ .

(١١) انظر : الخراج ، لأبى يوسف ص ٢٥ - ٣٥ ، الاستخراج لأحكـام الخراج لابن رجب الحنبلى ص ٢٣ - ٢٨ ، والأموال ، لأبى عبيد ص ٨٢ وما بعـدها .

(١٢) انظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٥٥٢ وما بعدها ، والخراج ، لأبى يوسف ص ٤٦ وما بعدها ، الاحكام السلطانية ، للماوردى ص ١٩٠ .

(١٣) انظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٦٦٥ وما بعدها .

ـ ثم من بعدهم كـان الفقهاء والعلمـاء المجتهدون يخططـون ويفكرون لوضـع الخطط الماليـة والشروط التى ينبغى اتبـاعها فى الجبايه والانفاق لمالية الدولة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « وان كان تقدير الأموال قاعدة ، فتقديرها يعتبر من وجهين : ـ

أحدها : تقدير دخلها ، وذلك مقدر من احد وجهين .

(أ) اما يشرع ورد النص فيه بتقديره ، فلا يجوز ان يخالف .

(ب) واما باجتهاد تولاه العباد فيما أداهم الاجتهاد الى وضعه وتقديره ، ولا يسوغ أن ينقص .

واذا ردت الى القوانين المستقرة ثمرت بالعدل ، وكان اضعافها بالجور ممحوقا .

الثانى : تقدير خرجها ، وذلك مقدر من وجهين :

(أ) بالحاجة فيما كانت اسبابه لازمة او مباحة .

(ب) بالمكـنة حتى لا يعجز منها دخـل ، ولا يتكـلف معهـا عسف » (١٤) .

وهكذا نجد ان التخطيط فى الفكر المالى الاسلامي ، متعلـق بحاجات الدولة المتغيرة والمتجددة ، ويدور فى نطاق تعاليم الاسلام وأسسه ومصادره ، حيث يعمل فى جميع الحالات والظروف على اقامة العدل ، وجلب النفع ومنع الضرر ، وتحقيق التـوازن بيـن جميـع

---

(١٤) أنظر : تسهيل النظر وتعجيل الظفر ، فى اخلاق الملك وسياسـة الملك ص ١٧٨ .

المصالح المختلفة ، والسعى نحو مطالب النمو الاقتصادى واقامة العدالة الاجتماعية لكافة البشر .

(ب) التنظيم المالى للدولة فى الفكر الاسلامى :-

لتنفيذ الخطة المالية للدولة ، لابد من انشاء وحدات تنظيمية تدار بمعرفة مشرفين يعاونهم عاملون من مستويات مختلفة يقومون باداء الأعمال المنوطة بهم فى ظل اختصاصات واضحة وتعليمات معلنة ، يخضع ذلك كله لنظام الاشراف والمراقبة المالية .

- ففى عهد رسول الله - ﷺ - وعهد ابى بكر الصديق - رضى الله عنه - كان المسجد مقرا لادارة الدولة ، يتم فيه مزاولة كافة انشطتها العامة ، بجانب العبادة والتفقه فى الدين .

وكان المسجد من الناحية التنظيمية ، يكفى لاستيعاب حركة النشاط المالى للدولة التى كانت فى عهدها الأول قليلة الموارد والمصارف المالية .

وكان رسول - ﷺ - بيده كافة الأمور المالية للدولة يفصل لها القواعد ويضع لها النظم، ويبين جبايتها ، ويوجه توزيعها .

- وقد سار ابو بكر الصديق - رضى الله عنه - على هذا الطريق من بعده - ﷺ - .

- وفى عصر الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت دائرة النشاط المالى ، واحتاجت الدولة الى مقار لماليتها ، تزاول من خلاله انشطتها ، فتم انشاء ديوانين لهذا الغرض، وهما : ديوان العطاء الذى يختص بالنفقات العامة للدولة ، وديوان الخراج ويختص بالايرادات العامة للدولة .

وقد اعتبر انشاء هذين الديوانين نموذجا تنظيميا احتذاه حكام الدولة الاسلامية فيما بعد .

ويصف الامـام المـاوردى تلك الحالة بقوله : « ثم لما فتح الله على المسلمين البـلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيهـا الجيوش جعل أمير المؤمنين عمـر ، لطبقـات الناس ديوانا واجمعت الأمــة عليه ، فجعـل أهـل بيت الرســول ـ ﷺ ـ فى أول الدواوين ، ثم المهاجرين ، ثم الأنصار ، ثم احياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر بقسـم ما يجتمع فى بيت المـال من هذه الأمـوال بعد اخراج المـؤن وازاحة العلل ، على ما بينـه الله لرســوله فيما فضل عنـده من خمس الفىء وما فى بابـه قسـمه بين المسلمين على ما امره الله به » (١٥) .

ويعرف الامام الماوردى الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقـوق السلطنة من الأعمـال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمـــال » . (١٦) .

ثم يقسـم الامـام الماوردى الأبواب الرئيسة لديوان السلطنة على اربعـة أقسـام .

١ ـ ما يختص بالجيش من اثبـات وعطاء ...

٢ ـ ما يختص بالأعمـال من رسوم وحقوق ...

٣ ـ ما يختص بالعمـال من تقليـد وعـزل ...

٤ ـ ما يختص ببيت المـال من دخـل وخرج ... (١٧) .

وهكذا نجـد الفكر الاسـلامى وضـع التنظيم المـالى للدولة ، ووضـح معالمه وأهدافه ، وان كان هناك اختـلاف فى الصـورة الآن

---

(١٥) نصحة الملوك / ص ٢٤٧ .

(١٦) الاحكام السلطانية ص ١٩٩ .

(١٧) الاحكام السلطانية ص ٢٠٣ .

لما كان عليه فى القرون الأولى للاسلام ، فمرد ذلك الى اختلاف الأزمنة والأمكنة ، وتطور الفكر البشرى وتعدد المشاكل ، ولكل زمان ما يناسبه فى التطبيق والشكل .

(ج) الاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى : -

ان مزاولة النشاط المالى داخل الوحدات التنظيمية يحتاج لهياكل تنظيمية تتكون من مجموعة من العاملين تتدرج درجاتهم تحت قيادات اشرافية .

ومبدأ اشراف القيادة مقرر فى الادارة الاسلامية تمشيا مع توجيهاته - ﷺ - « لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة (١٨) من الأرض الا أمروا عليهم احدهم » ولقوله - ﷺ - « اذا خرج ثلاثة فى سفر فليؤمروا احدهم » (١٩) . .

والتدرج فى الدرجات أمر يقره الاسلام بقوله تعالى : **« ولكل درجات مما عملوا وما ربك بغافل عما يعملون »** (٢٠) .

وقوله تعالى : **« يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير »** (٢١) .

- وكانت مسئولية الاشراف المالى فى عهد رسول الله - ﷺ - مسئولية بسيطة ، حيث كانت الموارد المالية للدولة ومصارفها قليلة ومحدودة .

وقد قام - ﷺ - بنفسه بهذه المسئولية يعاونه فيها من عينهم من العمال .

---

(١٨) الارض الجدب التى ليس فيها ماء .

(١٩) انظر : سنن أبى داود ج ٣ ص ٣٦ حديث رقم ٢٦٠٨ .

(٢٠) سورة الأنعام / ١٣٢ .

(٢١) سورة المجادلة / ١١ .

وقد عين بن أبى طالب - رضى الله عنه - ليأخذ الزكاة من عامل الصدقات ثم يقدمها له - ﷺ - ويسمى العامل - بالمستوفى (٢٢) .

وعين من العمال من يتولى جمع الغنائم وحفظها ، منهم عبد الله بن كعب بن عمرو الانصارى ، ومحمية بن جزء الزبيدى(٢٣) ويسمى العامل - بصاحب الغنائم .

وعين من العمال من يقدرون الجزية على الذميين ويحصلونها منهم ، وكان من بينهم ابا عبيدة بن الجراح ، ومعاذ بن جبل الانصارى (٢٤) ويسمى العامل - بعامل الجزية .

ونظرا لقلة الموارد المالية فى عهده - ﷺ - فقد كان ينفق منها - ﷺ - يوميا ، ولم تكن الحاجة ماسة الى ايجاد - بيت مال - كى يحفظ فيه .

- وكان عهد الخليفة الاول أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - هو استمرار لعهد رسول الله - ﷺ - بالنسبة للموارد المالية ، فقد كان ينفق ما يرد منها على مستحقيها .

وكان نظامه فى ادارة الحكم ، يقوم على توزيع السلطة والمسئولية على معاونيه من الصحابة - رضوان الله عليهم - فعهد الى عمر بن الخطاب - بامور العطاء (المعاش) ، وعهد الى على ابن أبى طالب بأمور أسرى الحرب ، وسند الى أبى عبيدة بن الجراح بأمور المال العام .

---

(٢٢) انظر : تخريج الدلالات السمعية / لابى الحسن على بن محمد - المعروف - بالخزاعى ص ٥٨٠ .

(٢٣) انظر : لمرجع السابق ص ٥١١ .

(٢٤) المرجع السابق ص ٥٢٣ .

- وفى عهد الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - احتفظ لنفسه بالاشراف الكامل على مالية الدولة ، متحملا بذلك مسئولية بيت المال - واستحدث لهذا الغرض وظائف مالية منها : -

- وظيفة العاشر : وهو الذى يقوم بأخذ عشور التجارة بعد ما فرضت العشور فى عهده (٢٥) .

- وظيفة عامل الخراج : وهى وظيفة محلية توجد فى البلدان التى سن عليها الخراج ، ويقوم العامل بجمع خراجها (٢٦) .

- وظيفة المصدق : وهي تدخل فى وظائف العاملين على الزكاة الذين يفدون على الناس ويراجعون ما يملكونه من اموال ظاهرة ويتحققون من صحة بياناتها عند جمع الزكاة .

- وظيفة الأقباض : وهى وظيفة تخص صاحب الجيوش الاسلامية الذى كان يقبض الغنائم ويقوم بتسجيلها .

ولم يقتصر - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - على المسائل العليا الخاصة ببيت المال العام ، بل امتد اختصاصه الى مسئولى الأقاليم الاسلامية ، فكان يوضح لهم الطرق فى حل المشكلات ، والفصل فيما يعرض عليهم من منازعات .

وقد كان كل مسئول مالى فى هذه الاقاليم ، مستقلا عن الخليفة فى تصرفاته ، ومسئولا امامه شخصيا عن كل افعاله ، بحيث يصبح النشاط المالى للدولة يسير فى خط تنظيمى واحد من الرئاسة المركزية الى الولايات الاقليمية .

---

(٢٥) انظر : الخراج/لابى يوسف ص ١٣٥ ، الاموال لابى عبيد ص ٦٠٧ .

(٢٦) انظر : الخراج / لابى يوسف ص ٤٢ وما بعدها ، الاحكام السلطانية للماوردى ص ١٤٨ الاستخراج لاحكام الخراج / لابن رجب ص ٦٢ ، الاموال / لابى عبيد ص ٩٧ وما بعدها .

الأمر الذى ادى الى ارتبـاط جميع وظائف الدولة الماليـة ببعضها فى خط رئاسى واحـد ، وخضوعهم جميعا لجهـة واحدة هو الخليفة ، تتحـدد مسئولياتهم المالية امامـه ، وهو المشرف عليهم والرقيب على تصرفاتهم • مما مكن هذا التنظيم ، الاشراف الكامل للخليفة على جميع أوجـه النشاط المالى للدولة •

وكان لتطبيق اللامركزية للشئون المالية فى عهده ـرضى الله عنهـ اسـهاما كبيرا فى تدفق وتعبئة الموارد العـامة للدولة ، حيث كان ما يجمع من أمـوال فى اقليم من الاقاليم الاسلامية ، يصرف عليه اولا فى سـد احتياجاته ، واذا ما تبقى بعد ذلك ، يودع فى بيت المـال العـام ، مما سـاعد على ازدياد الحركة العمرانية فى الأمصار ، لأن أهالى هـذه الأمصار لمسـوا بأنفسهم أن ما يدفعونه من اموال للدولة ، يعود عليهم مباشرة ،وعلى اقليمهم فى هيئة خدمات ومشروعات عامة ،

وكان من وجـوب العنـاية والاشراف على ماليـة الدولـة فى الفكر الاسـلامى ، التدقيق فى اختيـار القائمين بالوظائف التنفيذية لماليـة الدولة ، سـواء القيـادات الوسطى أو من بدونهم •

وفى هـذا الصـدد ، ينصـح الامـام أبو يوسف الخليفة هـارون الرشـيد فى اختيـار المخلصين والأمناء على اموال الدولة من خلال فحص جيد لخلقهم وحسن عبادتهم ، فمن لا يخاف الله لا يخاف الناس •

يقـول أبو يوسف : « ومر يا أمير المؤمنين باختيار رجـل أمين ثقـة ، عفيف ناصح ، مامـون عليك وعلى رعيتك ، فـوله جمع الصدقات فى البلدان •

ومـره فليوجه اقواما يرتضيهم ويسـأل عن مذاهبهم وطرائقهم واماناتهم يجمعون اليـه صـدقات البلدان (٢٧) •

---

(٢٧) الخراج ص ٨٠ وما بعـدها •

ولما كان القائمون على الاموال العامة للدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المال ، فيختلسون جزءا منه ، أو يخفضون الضرائب عن المولين نظير هدايا او أموال تهدى لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم الأحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

وهذا هو ما اكده الامام الماوردى بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان :

العدالة والكفاية .

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فاقتضى ان يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين (٢٨) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع التنظيم المحكم لوظائف الدولة المالية ، وربط بعضها ببعض فى خط رأسى ، يخضع الجميع لجهة واحدة تتحدد أمامها مسئولياتهم ، ويسهل الاشراف والمراقبة الكاملة عليهم .

كما أهتم باختيار القائمين على مالية الدولة ، وكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وامانة وعلما ، فلا وساطة ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وامانة وكفاية .

(د) مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى

لا يكفى أن ترسم الدولة سياسة رشيدة للمال العام ، وتعد له الخطة المحكمة ، وتنظم حركته ، وتعبأ موارده ، وترشد انفاقه ،

---

(٢٨) الاحكام السلطانية ص ٢١٥ .

بل لابـد من ان تضع النظـم لرقابتـه وحمايتـه وصيانتـه من الضياع أو التـلف ٠

وتتنـوع النظم الرقابية وتعـدد ، فمنها المراقبة الداخلية التى تقـوم على تنظيم العمـل طبقا لأسس يصعب معها حدوث تلاعب فى ماليـة الدولة ٠

ومنها نظم المراقبـة الخارجية التى تتم بمعرفة هيئة او شخص خارجى على الاشخاص المنـوط بهم ادارة ماليـة الدولة ٠

وقد تكون المراقبة قبل العمليـات الماليـة للتأكد من سـلامة اجراءاتهـا ٠

وقـد تكون بعـد اتمام العمليات الماليـة للكشف عما يكون قـد اعترى التنفيذ من نقص او اهمال او اسراف او ضياع لمالية الدولة ٠

كما وقد تعددت نظم المراقبة فى الوقت الحاضر من حيث طبيعتها ٠ فمنها رقابـة ماليـة ، ومنها رقابة اداريـة ومنها رقابة على درجـة الأداء وكفايتـه ٠

فهـذه النظم الرقابية جميعها ، هدفها السير بالمـال العـام لتحقيق أهدافـه ٠

ولا شـك فان الفكر المـالى الاسلامى قد حـوى جميع نظـم واشكال المراقبة الماليـة للدولة فى الوقت الحـاضر ، حيث تضمنت مبادئه العـامة ، وقواعـده الكلية ، ونظمه المحكمة ، كافة انـواع المراقبـة الماليـة وزاد عليهـا ، وان كانت الأسماء مختلفة ، فهـو اختـلاف تابع لاختـلاف الأمكنة والأزمنة ٠

هذه المبادىء وتلك القواعـد والنظـم ، التى حواها الفكر المالى الاسلامى كفيلة اذا تطبقت تطبيقا سـليما بمعرفة المسلم الحقيقى

فى أى بيئـة أو عصر من العصور ، ان تحقق أهدافها من صيانة المـال العـام ، والمحافظـة عليه لتحقيق أهدافـه .

فالمسـلم الحقيقى ، نفسـه هى الرقيبة عليه ، عملا بقوله تعالى: «يوم تشهد عليهم السنتهم وأيديهم وأرجلهم بما كانوا يعملون»(٢٩)

كما تنبعث من نفسـه رقابة ذاتيـة تنبع من رقابته لله سـبحانه وتعالى ، فتعصمه هذه الراقبة من أكل اموال الناس بالباطل ، فـلا يرتشى ولا يخون ولا يحرض على الخيـانة أو يسـهل طريقها ، ولا تمتد يـده الى المال بالتبذير او التبديد أو السرقة أوالاهمال .

فاذا ما كان لـه اختصاص بمالية الدولة ، أدت هـذه الرقابـة الذاتيـة الى العمـل على صيانة المـال العـام وحمايته من التلاعب والسرقة والاختلاس والضياع .

وفيما حـواه الفكر المـالى الاسلامى ، من النظـم الرقابية فى الوقت الحاضر ، وهو ما يسـمى المراقبـة المالية العامة ، سـواء **كانت مراقبـة سابقة :** تمنع الانحـراف قبل وقوعـه ، وهو ما كان يقوم بـه الخليفة الثانى ـ عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ من احصاء اموال الولاة قبل ولايتهم ، ليجعلها أسـاسا لمحاسبتهم فيمـا بعد ، اذا علم أنـه قد خالطها زيادة غير شرعية تكون قد نتجت بسبب وظيفتـه ، وفى اثنـاء تقـلده لهـا (٣٠) .

او كانت مراقبـة لاحقـة : للتاكد من ان ما حصل من الامـوال العـامة ، قد حصـل بالحـق ، وانـه قد وزع كذلك بالحـق ، وان الانفـاق كان انفـاقا رشـيدا يحقق اقصى منفعة للدولة ، وهو ما كان

---

(٢٩) سـورد النـور : ٢٤ .

(٣٠) انظر : التراتيب الادارية / الكتـانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها . فتوح البلدان للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها ، الاموال / لابى عبيد س ٣٨٢ .

يقــوم بــه الخليفة الثانى ــ عمر بن الخطاب ــ رضى الله عنه ــ عندما كان يســـأل فى موسم الحج كل اهل بلد عن سيرة واليهم ، كى يطمئن بنفسه على حسن ادارتــه لأمور المسلمين ، ومنها الأموال العــامة ، وضمانا لوصول هــذه الأمــوال الى بيت المــال ، وعدم استئثار بعض الولاة بجــزء منها (٣١) ٠

كما كان ــ رضى الله عنه ــ يامــــر ولاة الأموال عند عودتهــم الى المدينــة المنــورة ــ عاصمة الدولة الاسلامية ــ أن يدخلوها نهــــارا ولا يدخلوها ليــلا ، حتى لا يحتجزوا من الاموال شيئا (٣٢) ويراهم ويراقبهم المسلمون عند دخولها ــ كى تحقق المراقبة الشعبية ٠

ولقــد حاسب ــ عمر بن الخطاب ــ رضى اللــه عنه ــ الولاة على الزيادة فى أموالهم ، فحاسببعضالصحابة ــ رضى الله عنهم ــ حاسب أبى هريرة ، وعمرو بن العاص ، وخاله بن الوليد وغيرهم(٣٣) ٠

وبالنسبة لمراقبــة الأداء : من أجل طهارة الأموال والحصول عليها بالحق ، فلا يحصل بيت المــال على امــــوال من الرعية بالباطل ، ولا يأكل الممول الأموال العامة بالباطل ، فليس المهم ان تزيد الأموال العامة فقط ، ولكن المهم أن تكون جبايتها بالعدل وبغير ظلم يقــــع على المولين تمشيا مع قوله تعــــالى : « **ولا تاكلوا اموالــــكم بينكم بالباطل** » (٣٤) ٠

---

(٣١) انظر : الأموال / لابى عبيد ص ٣٨١ وما بعدها ، فتوح البلدان / للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها ٠

(٣٢) انظر الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ٣٤ وما بعدها ٠

(٣٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٣ وبعــدها ، وفتوح البلدان للبلاذرى رقم ٩٥٣ ، جامع البيان عن تاويل اى القرآن تفسير الطبرى ــ ج ٥ ص ٢٠ وما بعدها ٠

(٣٤) سورة البقرة / ١٨٨ ٠

وحول مراقبة الأداء يقول رسول الله - ﷺ - : « ... فان اجابوك الى ذلك ، فأعلمهم أن عليهم صدقة أموالهم فان أقروا بذلك ، فخذ منهم ، اتق كرائم أموالهم ، واياك ودعوة المظلوم ، فانه ليس بينها وبين الله حجاب » (٣٥) .

كما تضمن الفكر المالى الاسلامى ، انواعا أخرى من الرقابة خاصة الرقابة السياسية ،كما حدث فى عهد الخليفة الأول - ابى بكر الصديق - رضى الله عنه - مع مانعى الزكاة ، وكما حدث مع الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - عند استطلاعه رأى الصحابة - رضى الله عنهم - فى فرض الخراج والعشور ، وبعض المسائل المالية الأخرى .

ولم يكتف الفكر المالى الاسلامى بهذه الأنواع من المراقبة ، بل وضع عقوبات وجزاءات كفيلة بردع من يرتكب مخالفات مالية للدولة .

ففى عقوبة مانعى الزكاة ، التى يتولاها الحاكم أو ولى الأمر - جاء قوله - ﷺ - : « من أعطاها مؤتجراً فله اجره ، ومن منعها فانا آخذوها وشطر ماله » (٣٦) .

وكان موقف الخليفة الأول موقفا تاريخيا فذاً ، فلم يقبل التفرقة ابداً بين الصلاة وبين الزكاة ولم يقبل التهاون فى أداء الزكاة وقال : « والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ، فان الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقا كانوا يؤدونها لرسول الله لقاتلتهم على منعها » (٣٧) .

---

(٣٥) انظر : نيل الأوطار / للشوكانى ، ج ٤ ص ١١٥ وما بعدها .

(٣٦) انظر : الكلام على الحديث فى نيل الأوطار ، ج ٤ ص ١٣٢ وما بعدها .

(٣٧) انظر المرجع السابق ، ج ٤ ص ١١٩ وما بعدها .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الجـزية يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهـل الذمـة فى استيدائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ، ولا يحمل عليهم فى أبدانهم شيء من المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسـون حتى يؤدوا ما عليهم ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزيـة » (٣٨) .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الخـراج ، اذا لم يؤد من على الأرض من أهل الذمـة ما عليهم من خراج . اجبروا على ذلك لأنـه حق بيت المال ، فاذا أصروا على عدم الأداء أجلوا عنها .

وفى عقـوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقـوبة تعزيرية ما يوازى قيمـة العشـور .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العـامة ، عقوبة تعزيرية حسب ما يراه ولى الأمر في الجريمة وظروفها ، وكان منها الضرب والحبس ومقاسمة ماليتـه أو مصادرتها لبيت مال المسلمين .

فضـلا عن ذلك ، فهناك عقـوبة اخروية تنتظر الذين يخونون ويحصلون على المال العام للدولـة بدون وجه حق ، عمـلا بقوله تعالى : « انما السـبيل على الذين يظلمون الناس ويبغون فى الأرض بغير الحـق أولئك لهم عذاب اليـم » (٣٩) .

وقوله تعالى : « يا أيهـا الذين آمنوا لا تاكلوا أموالكم بينكم بالباطل الا أن تكون تجـارة عن تراض منكم ولا تقتلوا انفسـكم ان الله كان بكم رحيماً . ومن يفعل ذلك عـدواناً وظلمـاً فسوف نصليه نارا وكان ذلك على الله يسيراً » (٤٠) ، كما سيحيط برقابهم

---

(٣٨) انظر : الخراج ، ص ٨٠ .

(٣٩) سـورة الشـورى : ٤٢ .

(٤٠) سـورة النساء : ٢٩ ، ٣٠ .

يوم القيامة ما سرقوه أو اقتنوه بغير حق من أموال الدولة . مصداقا لقوله ﷺ : « والذى نفس محمد بيده ، لا يأتى أحد منهم بشيء الا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيراً له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاه تيعر ، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرة ابطيه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت ؟ » (٤١) .

وبعد : فالفكر الاسلامى ، يرتكز على ركائز روحية تستمد قوتها من العقيدة التى تبعث الضمير الانسانى وتوقظه ، فتنعكس آثاره على سلوك الفرد والمجتمع .

اذ ان مفهوم الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ، مرتبط بأخلاقيات وقيم المجتمع الاسلامى ، وملتزم بالمتغيرات الاقتصادية للدولة ، وقائم على اشباع حاجيات الفرد ، ومتمسك بالنظام وتحديد المسئوليات ، ومحترم للسلطة الشرعية والهيكل التنظيمى للدولة .

هذا ولما كانت الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى كما عرفها الامام الماوردى هى : « تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال ، من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعه فى وقت لا تقديم فيه ولا تأخير » (٤٢) .

فوظيفة الادارة المالية للدولة تشمل ادارة الأموال من ناحيتين :

١ ـ الحصول على المال من مصادره المشروعة (الموارد) .

٢ ـ انفاق المال بما يحقق أهداف الدولة (المصارف) .

---

(٤١) انظر : الأموال لأبى عبيد ، ص ٣٧٧ . والخراج لأبى يوسف ، ص ٨٢ .

(٤٢) الأحكام السلطانية ، ص ١٦ .

ويرتبط بهاتين الناحيتين ، القائمون على الماليـة العامة للدولة ودور الخزانة العامة للدولـة ـ حقوقها والتزاماتها ـ وأخيراً مراقبـة ماليـة الدولـة ـ جباية وانفاقاً ـ .

وعلى ضوء هذا المفهوم للادارة المالية للدولـة سنتناول بالقـدر الذى يسمح به الفكر المالى الاسلامى عند بعض مفكرى الاسلام فى هذا الصـدد ، هذه الأمور الثـلاثة ، مبتعدين عن الاطناب فى الشرح أو التفصيل .

* * *

الباب الأول

القائمون على ادارة مالية الدولة في الفكر الاسلامي

(تمهيد) :

يلزم لمالية الدولة فى أى دولة من الدول ، اجهزة مالية تتبع وزارة المالية ، أو الخزانة العامة للدولة ، كما يلزم الأجهزة عمال يقومون بادارتها ، سواء فى جمع الايرادات ، او انفاق المصروفات ٠

وقد كان الامر في عصر رسول الله ـ ﷺ ـ يقوم على اختيار بعض الصحابة ـ رضوان الله عليهم ـ للقيام باعمال جباية الايرادات ، ثم يقدمونها للرسول ـ ﷺ ـ ٠

وكان الرسول ـ عليه الصلاة والسلام ـ يقوم باستخدامها في أوجهها المشروعة يوم ورودها ، أو في الأيام التالية ، بحيث لا يبقى لديه من الأموال ما يوجب انشاء وحدات ادارية لمالية الدولة ، خاصة وان الهدف الرئيسى للدولة الاسلامية حينذاك ، هو نشر الدعوة الاسلامية ٠

وكانت توجيهاته ـ ﷺ ـ الى عمال الجباية تقوم على الالتزام بالأمانة والعدل في أموال الدولة ، وعلى معاملة اصحاب الأموال بالرفق واللين ٠

وقد سار على هذا النهج ـ ابو بكر الصديق ـ رضي الله عنه ـ الا أن الأمر اختلف في أيام ـ عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ بسبب اتساع الدولة فى عهده ـ فأنشأ بعض الدواوين التى تنظم مالية

الدولـة من ايرادات ونفقات ، الأمر الذى أصبـح لزاما فيـه تعيين عمال لادارة هذه الدواوين ، ممن تتوافر فيهم شروط خاصة أهمهـا الأمانة والكفاءة في العمل ، مصداقا لقوله تعـالى : « **ان خيـر من استأجرت القوى الأمين** » (١) ٠

وبتطور الزمن واتسـاع رقعـة الدولـة الاسـلامية ، ازداد عـدد الدواوين ، وازدادت أهميتهـا وعدد القائمين عليهـا ٠

وكان القائمون على ادارة مالية الدولـة ، مستقلين في عملهم ، ليس لأحد عليهم سـلطان الا ما جاء به القرآن الـكريم والسنة النبوية والاجماع الصحابة ـ رضـوان الله عليهم ـ فلا يعزلون بموت الامام ، ولا يجوز عزل احدهم الا بسبب يوجبه ، وفى هذا ضمان كبير لحسن تنظيم وادارة ماليـة الدولـة ٠

وفي ضوء ما تقدم سـنتناول هذا الباب في فصلين :

- **الفصل الأول** : سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة
- **الفصل الثانى** : اختصاصات القـائمين على ادارة ماليـة الدولة

* * *

---

(١) سـورة القصص : ٣٦ ٠

الفصل الأول

سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة

(تمهيـــــــــــــــد) :

تقوم سياسة اختيار العاملين لوظائف الدولة ، في الفكر الاسلامى على مبدأين أساسيين هما : القوة والأمانة ، فمن أعلى مركز في الدولة الى ادنى موظف فيها ، لابد ان يكون اختياره على أساس هذين المبدأين ، فلا يجوز أن يولى الوظائف العامة في الدولة الضعيف الخؤون ٠

ومرد القوة ، الى القدرة على ما يتولاه العامل من أعمال ، وهى تقدر في كل وظيفة بحسبها ٠

أما الأمانة ، فمردها الى عدم التفريط في شئون ما ولى عليه ومراقبة الله وخشيته والخضوع لشريعته ٠

وتأكيداً لمدى أهمية توافر القوة ، عند اختيار العمال لوظائف الدولة ، ما روى عن رسول الله – ﷺ – أنه قال لأبى ذر الغفارى عندما سأله الامارة : « يا أبا ذر انك ضعيف وأنها أمانة ، وانها يوم القيامة خزى وندامة ، الا من اخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها » (١) ، مما يدل على أن معيار الاختيار للأشخاص يتلاءم مع طبيعة العمل الذى سوف يوكل اليهم وتنفيذاً لقاعدة الأصلح قبل الصالح فى التعيين للوظيفة العامة ، وليس اسنادها لمجرد طلبها ، أو محاباة للصحابى الجليل أبى ذر الغفارى رغم منزلته عند رسول الله – ﷺ – ٠

---

(١) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٩ ٠

وقد اعتبر اختيار العمال منذ نشأة الدولة الاسلامية ، من باب أداء الأمانات (٢) ، بحيث يجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل أصلح من يجده ، فان عدل عن الأصلح الى غيره مع عدم وجود ما يبرر ذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين ، وقد قال تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا اماناتكم وأنتم تعلمون » (٣) .

وقد روى عن رسول الله ـ ﷺ أنه قال : « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى عليهم رجلا وهو يجد فيهم من هو أصلح منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين » (٤) .

وقال ـ ﷺ ـ : « ما من وال يلى رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم ، الا حرم الله عليه الجنة » (٥) .

وكان ـ ﷺ ـ لا يولى العمل لمن طلبه ، بل كان ذلك في الواقع سبباً لمنع التولية ، فروى أن رجلين دخلا عليه وسألاه الولاية فقال : « انا والله لا نولى على هذا العمل أحداً سأله ولا أحداً حرص عليه » (٦) .

وقد سار على هذا المنهج النبوى الشريف ـ الخلفاء الراشدون فى اختيار الولاه والعمال ، فكانوا لا يولون الا الأكفاء والأمناء والأصلح من غيرهم على القيام بالأعمال ، وكانوا يتحرون في الاختيار والمفاضلة غاية جهدهم ، ولا يستعملون من يطلب الولاية .

فكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وأمانة ، فلا وساطة

---

(٢) انظر : السياسة الشرعية لابن تيمية ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) سورة الأنفال : ٢٧ .

(٤) انظر : المستدرك للحاكم النيسابورى ، جـ ٤ ص ٩٣ .

(٥) انظر : صحيح البخارى جـ ٩ ص ٨٠ ، وصحيح مسلم بشرح النووى ـ المجلد الرابع ـ ص ٤٩٣ .

(٦) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى ـ المجلد الرابع ـ ص ٤٨٧ .

ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وأمانة وكفاية . لأن الوظيفة فى الفكر الاسلامى خدمة عامة تستهدف اشباع حاجيات المجتمع ، وليست مغنما يحظى بها من يتقرب الى الحكام ، أو يتودد اليهم ، ولذا لم تكن لمن يسالها ، بل كانت لمن يستحقها :

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : ـ

الأول : طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة .

الثانى : شروط القائمين على ادارة مالية الدولة .

* * *

المبحث الأول

(طرق تعيين القائمين على ادارة ماليــة الدولــة)

تشمل طرق تعيين القائمين على ماليــة الدولــة فى الفكر الاسلامى عدة أمور أهمهــا : من يملك سلطة تعيينهم ، وسياسة التعيين واجراءات التعيين ، وتحديد جهــة العمــــل ومدته ، والأجــر المفروض لهــذه الوظيفة ، وأخيراً اســـباب عزل العاملين من وظائفهم اذا اقتضي الأمر ذلك .

أ ـ من له سلطة تعيين العمال في وظائفهم ؟ : ـ

الحاكم بصفته نائبــاً عن الأمــة ، وهو المشرف والمسئول عن القــائمين على الادارة الماليـــة للدولة ، فهو الذى يعينهم ويراقبهم ويحاســبهم ويعزلهم اذا اقتضي الأمر .

لأن مسئوليته لا تقتصر على أعماله فقط ، بل تمتــد الى اعمــال معاونيــه ، فتصرفاتهم منسوبة اليــه ومحسوبة عليه . ولذا اصبحت ســلطة تعيينهم منوطة به ، أو ممن يفوضه لذلك من معاونيــه .

وحول من له سلطة تعيين العمال للوظائف يقول الامام الماوردى واحد من ثلاثــة : ـ

« ١ ـ اما من السلطان المستولى على كل الأمور .

٢ ـ واما من وزيــر التفويض (١) .

---

(١) يقابل وزير التفويض ، منصب الوزير الأول ، أو رئيس الوزراء فى الوقت الحاضر ، ولذا فالوزير التنفيذى لا يصح منه تعيين موظف الا بعـــد المطالبة وأخذ الموافقة من الحاكم أو من وزير التفويض .

٣ ـ واما من عامل عام الولايـة ، كعامل اقليم أو مصر عظيم يقلد في خصوص الأعمـال عاملاً » (٢) .

ب ـ سـياسـة تعيين العمـال : ـ

تقوم سياسة تعيين القائمين على ماليـة الدولـة على عدم التضخم الوظيفى . فلا يعين لهذه الوظائف الا بالقدر الذى يحتاجه العمـل فعلاً ، والا أدى ذلك الى فسـاد العمل ، وضياع أموال الدولـة بغير حق ، ولابد وأن يكونوا من ذوى الكفاءة بالنسبة للعمل الذى يتولونه ، وأن يكونوا من أهل الأمانة .

وحول هذه السياســة يقول الامام الماوردى : « وأن لا يستكثر من العمال ، ولا يستخلف على الرعيـة منهم ، الا العدد الذى لا يجد منهم بداً ، فان في الاستكثار منهم فوق الحاجة ضروباً من الفســاد .

أولهـا : انهم اذا كثروا كثرت ارزاقهـم ومؤنهم على بيت المـال ، فتشغلت المال عن الأوجب الأولى والأحق الأحـرى ، وأضرت ببيت المـال .

الثانى : أنهم اذ أكثروا كثرت مكاتبتهم وكُتُبهم وكُتُبُ الأمنـاء عليهم والشكايات منهم والرجائع عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أولى واحق وأجدَرُ واخلَقُ .

الثالث : أنهم اذا كثروا كانوا من اتفـاق كلهم على الرشد والفـلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف ـ أبعَدَ ، لأن الأمناء المختـارين والـكفاة المقدمين في كل عصر وزمـان ووقت

---

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ، يقابل عامل الولايـة المحافظ فى عصرنا الحالى .

وأوان - أعزة قليلون ، فلابد اذا كثروا من اختلاف أحوالهم فى هذه المعانى والخصال التى يحتاج اليها فيهم ومنهم .

فالواجب أن يشتغل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمل وتقدر » (٣) .

ج - اجراءات وقرارات تعيين الموظفين : -

اهتم الفكر الاسلامى باجراءات تعيين الموظفين ، بحيث لا يعين منهم الا بعد المرور بمرحلة الاختبار فى الوظيفة لفترة من الزمن ، فاذا اثبت الشخص جدارته بالعمل وأمانته فيه ، وحفظه على مالية الدولة ، تم تثبيته في الوظيفة ، والا فصل منها .

روى أن عمر بن الخطاب ، ولى رجلاً بلداً ، فوفد عليه فجاة ، مدهناً حسن الحال فى جسمه ، عليه بردان .

فقال له عمر : أهكذا وليناك ؟ ثم عزله ودفع اليه غنيمات يرعاها ، ثم دعا به بعد مدة ، فرآه باليا اشعث في ثوبين أطلسين (٤) ثم ذُكر عند عمر بخير ، فرده الى عمله . وقال : كلوا واشربوا وادهنوا ، فانكم تعلمون الذى تنهون عنه (٥) .

وروى أن عمر بن الخطاب قال لأحد عماله : انى قد عينتك لأبلوك ، فان أحسنت زدتك ، وان أسأت عزلتك .

---

(٣) نصيحة الملوك : ص ١٩١ ، ١٩٢ .

(٤) الطلس : الوسخ من الثياب القديم .

(٥) انظر : الادارة فى الاسلام / محمد كرد علي ص ١١٥ نقلا عن الكامل / للمبرد .

وكانت قرارات التعيين تصدر اما بالكلام - لفظاً - او باصدار أمر كتابى مقرون بشواهد الحال .

وقد أشار الامام الماوردى الى ذلك بقوله : « فيما تصح به التقليد ، فان كان نطقاً يلفظ به المولى صح به التقليد ، كما تصح به سائر العقود .

وان كان عن توقيع لمولى بتقليده خطا لا لفظاً ، صح التقليد وانعقدت به الولايات السلطانية ، اذا اقترنت به شواهد الحال ، وان لم تصح به العقود الخاصة اعتباراً بالعرف الجارى فيه ... » (٦) .

وكان الغالب في القرارات تحمل خاتم الخليفة ، وتحتوى على أمر تنصيبهم وتحديد سلطاتهم ومسئولياتهم ، وكان القرار لا يكتمل الا باعلانه على جمهور المسلمين بقراءته على الملأ فى المسجد ، حتى تعرف سلطات العمال وحدود هذه السلطات والصلاحيات .

كما كان يطلب من العمال عند تعيينهم تقديم قائمة بكل ما يملكون من عقار ومال ، حتى تسهل مهمة المحاسبة والمساءلة للعمال عن أية زيادة في ممتلكاتهم وثرواتهم التى قد تكون اسبابها استغلال نفوذهم ومناصبهم .

وبذلك تكون هذه الاجراءات ، قد بلغت شأوا من الكفاءة الادارية والحفاظ على مالية الدولة .

د - تحديد جهة ونوع ومدة العمل :-

يلزم لحسن سير العمل ، ضرورة تحديد الجهة التى يعمل فيها العامل ونوع العمل الذى يقوم به ، والعلم الدقيق بمهام وظيفته من

---

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٢١١ ، ٢١٢ .

حقوق وواجبات ، مع بيان مدة العمل الذى يتولاه العامل ، من حيث الفترة الزمنية ، أو الارتباط بالانتهاء من العمل المسند اليه ، أو اطلاق مدة الوظيفة دون ارتباط بمدة ولا عمل .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى في شأن تحديد جهة ونوع العمل : « العمل الذى تقلده — أى الموظف — يعتبر فيه ثلاثة شروط : —

احدها : تحديد الناحية بما تتميز به عن غيرها .

الثانى : تعيين العمل الذى يختص بنظره فيه من جباية أو خراج أو عشر .

الثالث : العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفى عنه الجهالة .

فاذا استكملت هذه الشروط الثلاثة في عمل ، علم به المولِى والمولَى صح التقليد ونفذ » (٧) .

وحول تحديد مدد العمل يقول الامام الماوردى : « زمان النظر لا يخلو من ثلاثة أحوال : —

احدها : أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين ، فيكون تقديرها بهذه المدة مجوّزاً للنظر فيها ، ومانعاً من النظر بعد انقضائها .

الثانية : أن يقدر بالعمل ، فيقول المولى فيه ، قد قلدتك خراج ناحية كذا فى هذه السنة ، أو قلدتك صدقات بلد كذا فى هذا العام فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه عن عمله .

(٧) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٩ .

الثالثة : أن يكون التقليد مطلقا ، فلا يقدر بمدة ولا عمل فيقول فيه :
قد قلدتك خراج الكوفة ، أو أعشار البصرة ، أو حماية بغداد ... » (٨) .

هـ - سياسة الأجور : -

تقوم سياسة الأجور في الفكر المالى الاسلامى ، بتحديد الأجر بما يتناسب وأعباء الوظيفة ، وحجم العمل ، وأن يتحدد الأجر للعامل قبل ان يقوم بمهام وظيفته ، وأن يدفع الأجر بمجرد فراغ العامل من عمله . فقد قال رسول الله - ﷺ - : « أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه » (٩) .

كما يرى الفكر الاسلامى ، أن يكون الأجر بقدر العمل تمشياً مع قوله تعالى : « **ولكل درجات مما عملوا ، وليوفيهم أعمالهم وهم لا يظلمون** » (١٠) ، مع مراعاة ما يكفى أسرة العامل واحتياجاته المعيشية ، خشية الانزلاق الى استغلال مالية الدولة - عملا بقوله - ﷺ - : « من ولى لنا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة ، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكناً ، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً ، ومن لم يكن له خادم فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك : كنزاً ، أو ابلاً ، جاء الله به يوم القيامة غالاً أو سارقاً » (١١) .

كما راعى الفكر الاسلامى مستوى غلاء المعيشة في البلد الذى يقيم فيها العامل ، لأن الغرض من الأجر ، أن يفى بمتطلبات الحياة

---

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٢١٠ .
(٩) رواه ابن ماجه عن ابن عمر ، انظر : سبل السلام / للصنعانى ، ج ٣ ص ١٠٧ ، والترغيب والترهيب / للمنذرى . ج ٣ ص ٥٨ .
(١٠) سورة الأحقاف : ١٩ .
(١١) انظر : الأموال / لأبى عبيد ، ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

الضرورية ، حتى لا يضطر العامل الى اللجوء الى الأساليب غير المشروعة لتكملة نفقته ونفقة عياله .

وحول احتياجات العامل المعيشية ومراعاة مستوى معيشة البلد الذى يقيم فيه ، يقول الامام الماوردى : « تقدير العطاء معتبر بالكفاية ، حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة (اى أهل البلد) .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه : —

احدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر ...

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ، ثم تعرض حاله فى كل عام ، فان زادت رواتبه الماسة زيد وان نقصت نقص » (١٢) .

ز — أسباب عزل القائمين على مالية الدولة : —

لا يكفى لتحقيق خضوع أعمال وتصرفات القائمين على مالية الدولة أن يقوم الرئيس الادارى بواجب الاشراف والارشاد والتوجيه على مرؤوسيه ، وانما يجب عليه مراقبتهم بلا تقصير ، ومحاسبتهم بدقة عن أعمالهم وتصرفاتهم .

ولما كانت الأمانة شرط أساسي فيما يتولى مالية الدولة ، فان الخيانة هى من أهم أسباب عزل القائمين على مالية الدولة ، كما أن

---

(١٢) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

قبولهم الهدايا وقت توليهم لوظائفهم تعد رشـوة يعاقب عليها الاسلام وتكون سـببا لعزلهم من وظائفهم ٠

فقد كان حكام المسـلمين يتابعون عمالهم ، ويكشفون أحوالهم ويحاسبونهم على تصرفاتهم ٠ عملاً بقوله — ﷺ — : « من استعملناه منكم على عمـل فكتمنا مخيطـاً فما فوقه ، فهو غلول يأتى به يوم القيامـة » (١٣) ٠

وكان — ﷺ — يمنع الهدايا التى تقدم للولاة ويصادرها فقد ولى ابن اللتبيـة الأزدى ، على جمع الصدقات ، وعندما جاء قال : هذا لـكم وهذا أهدى الىّ ٠

فقال الرسول — ﷺ — : « ما بال الرجل نستعمله على العمـل مما ولانا الله ، فيقول هذا لكم وهذا أهدى الىّ ، فهلا جلس فى بيت أبيه أو أمه ، فينظر أيهدى اليه أم لا ؟ والذى نفسي بيده لا يأخذ منـه شيئاً الا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته ، ان كان بعيراً له رغاء ، أو بقرة لهـا خوار ، او شـاة تيعر ٠٠٠ » (١٤) ٠

وحول أسباب عزل العمال بسبب الخيانة يقول الامام الماوردى : — « أن يكون العزل بسبب دعا اليه ، وأسبابه ثمانية أوجه : —

أحدها : ان يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعـزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة ، والمقابلة عليها بالزواجر المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ، فقد قيل : من يخن يهن » (١٥) ٠

(١٣) انظر : الطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدى جـ ٧ ص ١٧٦ ، الأموال لأبى عبيد ص ٣٧٨ ٠

(١٤) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى — المجلد الرابع — ص ٤٩٨ ، الأموال لأبى عبيد ص **٣٧٧** ٠

(١٥) قوانين الوزارة : ص ١١٩ ٠

وحول العــزل بسبب الرشـــــوة ، يقول الامام الماوردى :
« ولا يجوز للعامل أن يأخذ رشوة أرباب الأموال ولا يقبل هداياهم ٠

قال رسول الله ــ ﷺ ــ : « هدايا العمــال غلول » ٠ والفرق بين الرشــوة والهديــة : أن الرشــوة ما اخذت طلباً ، والهديــة ما بذلت عفـــواً » (١٦) ٠

وهناك أسباب اخرى غير الخيانة والرشــوة لعزل القائمين على على ماليــة الدولــة ، منها عدم الكفاءة أو اختلال فى العمل أو ضعف فى الشخصية ، أو وجود من هو أكفأ منه ٠

وفي هذا يقول الامام الماوردى : « ان يكون العزل لسبب دعـا اليــه وأسـبابه ٠٠٠ منها : ــ

ــ أن يكون سـببه ، عجزه وقصور كـفايته ، فالعمــل بالعجــز مضــاع ٠٠٠

ثم روعى عجزه بعد عزله ، فان كان لثقــل ما تقلده من العمل ،جاز أن يقلد ما هو أسـهل ، وان كان لقصور منتــه وضعف حزمه ، لم يكن اهــلا لتقليــد ولا عمل ٠

ــ أن يكون السبب اختلال العمل من عسفه أو جزفه ، ٠٠٠ (١٧) والوزيــر المقلد فيه بين خيارين : ــ

اما أن يكون بعزله بغيره ، واما أن يكفه عن عسفه وجزفه ٠

---

(١٦) الأحكام الســلطانية : ص ١٢٥ ، وانظر : موضوع هدايا العمــال والأحاديث الدالــة على سبب عزل العامل بسبب الرشـــوة فى كتاب الخراج لأبى يوسف ، ص ٨١ ، ٨٢ ٠

(١٧) جزف العمل : أى خرقه ٠

— أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيبته ... والوزير المقلد فيه بين خيارين : —

اما ان يعزل بمن هو اقوى وأهيب ، واما أن يضم اليه من تتكامل به القـوة والهيبـة ، وخياره فيه معتبر بالأصلح .

— أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ،فيراعى حال الاكفأ (١٨)» .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، راعى فى اختيار القائمين على ماليـة الدولـة ، الالتزام بالدين والأمانة والكفاءة ، والبعـد عن الوساطة فى طلب السعى لطلب هذه الوظائف ، لأنهـا من الخدمـة العامـة للدولـة ، وليست مغنما يسـعى اليه كل من يتقرب الى الحكام ليسـألها .

* * *

---

(١٨) انظر : قوانين الوزارة : ص ١٢١ — ١٢٣ .

المبحث الثانى

شروط القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيـــد :

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى وظائف الدولة ، منها شروط عامة يجب توافرها فى جميـــع الوظائف ، وعلى جميـــع المستويات ، ومنها شروط خاصة يجب توافرها فى بعض الوظائف ٠

وتشمل الشروط العـــامة : القوة والأمانة والكفـــاءة ، فى كل الوظائف ســـواء منها العليا أو الاشرافية او التنفيذية مع تفاوت فى أهميتها النســـبية ٠

فبعض الوظائف يكفى فيها قوة الاحتمال ، وبعضـــها تتطلب قوة جسمانية اكثر من غيرها ، وبعضـــها يحتاج الى امانة مطلقة ـ وهى الوظائف الخاصـــة التى تتصـــل باموال الدولة ـ حيث يجب التحرى لمن يرشح لها مرة ومرات قبل تعيينه ، على عكس الوظائف الأخرى ـ الكتابية وغيرها ـ فيكفى ان يكون الموظف امينـــا على اسرار مهنته ومهام عمله ٠

وحـــول الشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتولى الوظائف فى الدولة ، وخاصـــة القائمين على ادارة مالية الدولة ، يقول الامـــام الماوردى : « فمن الخصال التى يحتاج الى ان تعم الجميع ـ الدين والعقل والأمانة والكفاية والاستقلال بما يُعصَب به ويفوَض اليه٠

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة او رهبة معجلة ، ولا يبعد ان تزول معهما اذا زالتا ، وتميل معهما اذا مالتا ، وربما حمله ســـوء العـــادة على مخالفة شرائط الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودها والاستخفاف بها ،

واذا لم يكن له امانة خان ، واذا خان فى مثل هذه الأمور فربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل ٠

واذا لم يكن عاقـــلا ، فربما أراد أن ينفـع فيضر ، وأن يحفظ فيضيع ، ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح ٠

واذا لم يكن فيــه كفاية بما فـوض اليــه وعُصب به (اى كلف به) ضاع الأمر وانتشر ٠

ثم من هؤلاء ــ أى الموظفين ــ من يجب أن يكون الغالب عليــه فى أبواب فضائله الأصـــالة ، وحسن التدبير والتقدير ، وجـــودة القريحة والبديهة ، وحسن الاستدلال بالشاهد على الغائب وبالماضى على الآتى ، وهم لكل باب من الرسوم السلطانية ٠

ومنهم من يحتاج منه الى فضل معرفة بالحساب وعمل الدخـل والخرج وهم الوكلاء وجباة الأموال من الكتاب ٠٠٠

فعلى حسب ذلك ان يختار الملك ولاة أعماله ، وجباة أمواله ، وليعلم انه لن يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ٠٠٠

ولكنه يختار لكل عمل هو أصلح له واسد لسده ، وان كان فيــه تخلف أو تقصير من جهات اخرى ، فانه لا يجد مهذباً لا عيب فيه ، وكاملا لا نقص معه ، واذا لم يستعمل ذوى المعايب ضاعت الأمــور وتعطلت ٠٠ (١) ٠

وهكذا نرى ان هذه الشروط ، لا يجوز تعميمهـــا ، فكل له تخصص برز فيه واشتهر به وعرف ، فيختار الأمثل فالأمثل فى كل منصب بحسبه ، فاذا لم يوجد من تتوافر فيه الشروط ، عين خيـــر الموجودين ، لأنه لا تكليف بغير المستطاع ، يقول تعالى : « **فاتقوا**

---

(١) نصيحة الملوك ص ١٨٦ ، ١٨٧ ٠

الله ما استطعتم » (٢) وقال عـز وجـل : لا يكلف الله نفسـاً الا" وسـعها » (٣) .

ولما كان القائمون على مالية الدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المـال ، فيختلسون جـزاء منه ، او يخففون الضرائب عن الممولين نظير هدايا أو رشاوى تقدم لهم ، ولا يعصـمهم من ذلك فى معظم الأحوال الا" اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

يؤكد الامـام الماوردى هذا بقـوله : « واما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة والكفـاية

فأما العـدالة : فلأنـه مؤتمن على حـق بيت المـال والرعية ، فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

واما الكفاية : فلانه مباشر لعمل يقتضى ان يكون فى القيام بـه مستقلا بكفاية المباشرين » (٤) .

هذا وبجانب الشروط التى وضعها الفكر الاسلامى ، فيمن يتقلد الوظائف عموما ، والوظائف المالية على وجه الخصوص ، فقد وضع شروطا اخرى لمن يقوم بجمع الايرادات ، وانفاق المصروفات .

أولا ـ شروط تعيين القائمين على جمع الايرادات :

اوضح الفكر المالى الاسـلامى ، بنظرته الواقعية ، ما ينبغى توافره فيمن يتولى جمع موارد الدولة المالية ، وترجم هذه الشروط الامام الماوردى بقوله : « واما شروط التقليد على مباشرة دخلهـا ، فخمسة شروط .

---

(٢) سـورة التغابن ـ ١٦ .

(٣) سـورة البقـرة ـ ٢٨٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

احدها : أن يكون مطبوعا على العدل ، لينصف وينتصف .

الثانى : أن يكون متدينا بالأمانة ليستوفى ويوفى .

الثالث : ان يكون كافيا ، ليضبط بكفايته ولا يضيع لعجزه .

الرابع : أن يكون خبيرا بعمله ، يعرف وجوه موارده ، وأسباب زيادتــه .

الخامس : أن يكون رفيقا بمعاملته ، غير عسوف » (٥) .

فأين موقعنـــا الآن من هذه الشروط ؟؟ والتى ولا شك تعتبــر دستوراً فى اختيار من يتولى هذه الوظيفة الهامة فى الدولة .

وبالرغم من هذه الشروط الخاصة فى تقليد القائمين على جمع الايرادات عموما ، فان هناك مهام وشروط اخرى فيمن يتولى جمع الزكاة او الفىء او الخراج .

(أ) مهام وشروط القائمين على جمع الزكاة :

اشترط الفكر المالى الاسلامى فيمن يقوم بجمع الزكاة شـــروطا تعتبر دستوراً يهتدى به عند تعيين الموظفين لادارة مالية الدولة .

وحول هذه الشروط يقول ابو يوسف للخليفة هارون الرشـــيد « ومر يا امير المؤمنين باختيار رجـــل ، امين ، ثقه ، عفيف ناصـــح ، مامون عليك وعلى رعيتك ، فوله جمع الصـــدقات فى البلدان .

ومـــره فليوجه فيها اقواماً يرتضـــيهم ، ويسال عن مذاهبهم وطرائقهم واماناتهم ، يجمعون اليه صدقات البلدان .

---

(٥) قوانين الوزارة : ص ١١٦ ، ١١٧ .

فاذا جمعت اليه ، امرته فيها بما امـــر الله جل ثنـــاؤه به ، فأتفذه » (٦) .

وقد اوضح الامام الماوردى الفرق بين شروط نوعين ممن يعينون لهذه الوظيفة ، وهما : عمال التفويض وعمـــال التنفيذ مبينا بذلك مهام والتزام كل منهما فى مجال اختصاص وظيفته فيقول : « والشروط المعتبرة فى هذه الولاية : ان يكون حـــرا ، مســـلما ، عادلا ، عالما بأحكام الزكاة ان كان من عمال التفويض .

وان كان منفذا قد عينه الامام على قـــدر ياخذه ، جـــاز ان لا يكون من اهل العلم بها ...

فاذا ولى الصدقات من عمـــال التفويض : اخذها فيما اختلف الفقهاء فيه على رأيه واجتهاده ، لا على اجتهاد الامام ، ولا على اجتهاد ارباب الأموال ، ولم يجـــز للامام ان ينص له على قـــدر مـــا ياخذه .

وان كان من عمال التنفيذ : عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد الامام ، دون ارباب الأموال ، ولم يجز لهذا العامل أن يجتهد ، ولزم الامام ان ينص له على القدر الماخوذ ويكون رسولا فى القبض ، منفذا لاجتهاد الامام » (٧) .

---

(٦) الخـــراج : ص ٨٠ .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١١٦ ، والفرق بين عامل التفويض وعامل التنفيذ ، أن عامل التفويض : هو من يفوضـــه الحاكم بتدبير الأمـــور برايه وامضائها على اجتهـــاده ، ويعتبر فى تقليده شروط الامامة ، وأن يكون من أهل الكفاية فيمـــا وكل اليه من الأمور الهـــامة بالدولة ـ كاسرى الحـــرب أو الخـــراج .

أما عامل التنفيذ : فشروطه اقل ، لأن النظر مقصـــور على راى الامام وتدبيره ، فهو وســـط بين الامام وبين الرعايا انظـــر ذلك تفصيلا فى كتـــاب الأحكام السلطانية / للامام الماوردى ص ٢٢ وما بعدها .

كما أوضح الامام الماوردى ، مهام القائمين على الزكـاة بعـد تعيينهم لهذه الوظيفة ، فهل يناط اختصاصاتهم بجمعها وقسمتها ، ام بجمعها فقط ، ام يطلق له امر التصرف . وذلك بقوله : « وله اذا قلدها ثلاثة احوال :

احدها : ان يقلد اخذها وقسمها ، فله الجمع بين الأمرين ... والمقلد بهما بتاخير قسمها ماثوم ، الا أن يجعل تقليدها لمـن ينفرد بتعجيل قسمها .

الثانى : ان يقلد أخذها وينهى عن قسمتها ، فنظره مقصور عن الأخذ ،وهو ممنوع من القسم .

الثالث : ان يطلق تقليده عليها ، فـلا يؤمر بقسمها ، ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمـومه فى الأمـرين من أخذها وقسمها .

فصارت الصدقات مشتملة على الأخذ والقسـم لكل واحد منهما حكـــم » (٨) .

(ب) شروط القائمين على جمع الفىء (بالمعنى العام) :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا فيمن يتولى جمع الفىء ، ينبغى ان تتوافر فيهم عند تعيينهم ، تختلف هذه الشروط باختلاف اختصاصات ودرجات الوظيفة وعمومها أو خصوصها .

وحول هذه الشروط فيمن يتولى جمع العشور ، يقول ابو يوسف « اما العشور : فرأيت أن توليها قوما من اهـل الصـلاح ، والدين وتامرهم ان لا يتعدوا على الناس فيما يعاملونهم به ، فلا يظلموهم

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ١١٤ .

ولا ياخـــذوا منهـــم اكثـــر ممـــا يجب عليهم ، وأن يمتثلوا مـــا رسمناه لهم » (٩) .

وحول الشروط فيمن يتولى جمع الجزية يقول ابو يوسف ان يسندها « الامام الى رجل من اهل الصلاح فى كل مصر ، ومن اهل الخير والثقة ممن يوثق بدينه وامانته » (١٠) .

ويوضح الامام الماوردى شروط من يتولى جمع الفيء ، والتى تختلف مهام وظيفته بحسب اختلاف ولايته بقوله : « وصفة عامل الفيء مع وجود امانته وشهامته تختلف بحسب اختلاف ولايته فيه : وهى تنقسم ثلاثة اقسام :

القسم الأول : أن يتولى تقدير أموال الفيء وتقدير وضعها فى الجهات المستحقة منها - كوضع الخراج والجزية .

فمن شروط ولاية هذا العامل ان يكون حـراً مسلماً مجتهداً فى احكام الشريعة ، مضطلعا بالحساب والمساحة .

والقسم الثانى : أن يكون عام الولاية على جبـــاية ما ستقر من أموال الفيء كلها ، فالمعتبر فى صحة ولايته شروط الاسلام والحرية ، والاضطلاع بالحساب والمســاحة ، ولا يعتبر ان يكون فقيها مجتهدا لانه يتولى قبض ما استقر بوضع غيره .

والقسم الثالث : ان يكون خاص الولاية على نوع من اموال الفيء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ، فان لـم يستغن فيه عن استنابة ، اعتبر فيه الاسلام والحرية ، مع اضطلاعه بشروط ما ولى من مساحة او حســاب » (١١) .

---

(٩) الخــراج : ص ١٣٢ .

(١٠) الخــراج : ص ١٢٢ .

(١١) الأحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

(جـ) : شروط القائمين على جمع الخراج :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا ينبغى توافرها فيمن يتولى جمع الخراج ، تتمثل فى مجموعة صفات تتعلق بالكفاية العلميــة والادارية والمالية ، فضلا عن الصفات الدينية والأخلاقية ، كى تستقيم ماليــة الدولة .

وقد وضع ابو يوسف هذه الشروط فى هيئة نصيحة تقدم بها الى الخليفة ــ هارون الرشــيد قائلا فيها : « ورأيت ــ أبقــى الله أميــر المؤمنين ــ ان تتخذ قوما من اهل الصلاح والدين والأمانة ، فتوليهم الخراج ، ومن وليت منهم ، فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل الرأى ، عفيفا لا يطلع منه على عورة ، ولا يخاف فى الله لومة لائم ما حفظ من حق وادى من امانة احتسب به الجنة ، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت ، تجوز شهادته ان شهد ولا يخاف منه جور فى حكم ان حكم .

فانك انما توليه جباية الأموال واخذها من حلها ، وتجنب مـا حرم منها ، يرفع من ذلك ما يشاء ويحتجن منه ما يشاء ، فاذا لـم يكن عدلا ثقة امينا ، فلا يؤتمن على الأموال » (١٢) .

ثم يؤكد ابو يوسف على صفة العدل التى يتحلى بها العامل على جمع الخراج فى زيادة الدخل للبلاد وعمارتها بقوله : « ان العــدل وانصاف المظلوم وتجنب الظلم مع ما فى ذلك من الأجر يزيد بــه الخراج وتكثر به عمارة البلاد ، والبركة تكون مع العدل ، وتفقـد مع الجــور ، والخــراج المــاخوذ مع الجــور تنقص به البــلاد وتخــرب » (١٣) .

ويفرق الامام الماوردى ، بين الالتزام بالشروط وعدم الالتزام

---

(١٢) الخــراج : ص ١٠٦ .

(١٣) الخــراج : ص ١١١ .

بها ، واثر ذلك على السلطة والبلاد معا . بقوله : « عمال الخراج : الذين هم جباة الأموال ، وعمار الاعمال ، والوسائط بينه - أى الوالى - وبين رعيته ...

فان نصحوه فى أمواله ، وعدلوا فى أعماله ، توفرت خزائنه بسعة الدخل ، وعمرت بلاده ببسط العدل ...

وان خانوه ما اتجبوه - اى جمعوه - من امواله - وجاروا فيما تقلدوه من اعماله ، نقصت موادّه ، وخربت بلاده ، وتغير عليه (لقلة دخله) أعوانه واجناده ، وتولد منه ما يكون محل فساد ...

والمعتبر فى اخيارهم - تعيينهم - ان يكون فيهم انصاف وانتصاف ، وعمارة ، وخبرة ، ونزاهةٌ ، لتدرّ اموال الرعية وتتوفر اموال السلطنية » (١٤) .

ثم يفرق الامام الماوردى ايضا ، بين نوعين من عمال الخراج ، احدهما يشترط فيه العلم والاجتهاد ، لأن عمله المنوط به يقتضى ذلك ، والآخر لا يشترط فيه ذلك ، لأن عمله تنفيذى لا يحتاج الى أدوات التقويم والتقدير ، بل يقتصر دوره على جمع الايرادات المقدرة من جهة العامل الأول .

وذلك بقوله : « وعامل الخراج ، يعتبر فى صحة ولايته : الحرية والأمانة والكفاية .

ثم يختلف حاله باختلاف ولايته .

- فاذا تولى وضع الخراج ، اعتبر فيه ان يكون فقيها من اهل الاجتهاد .

---

(١٤) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٠٦ ، ٢٠٧ .

- وان ولى جباية الخراج ، صحت ولايته ، وان لم يكن فقيها مجتهدا » (١٥) ٠

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى أهتم اهتماما بالغا بالشروط التى ينبغى ان تتوافر فيمن يتولى جمع الايرادات المالية للدولة والتى من اهمها : الدين ، والأمانة ، والكفاءة ، والعقل ، وحسن التدبير والتقدير ، والعفة ، والثقة ، وعلم الحساب بالدخل والخرج والرفق فى المعاملة ، وأن يكون من اهل الصلاح والعدل ، وجودة القريحة والبديهة ٠

ثانيا : شروط تعين القائمين على نفقات الدولة

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى أمر النفقات العامة للدولة موضحا بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها ، كى تسهم هذه النفقات فى نجاح تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحقق الأهداف المرجوة منها ٠

وحول نفقات الزراعة واستصلاح الأراضى من اجل التنمية وزيادة الدخل ، يقدم ابو يوسف نصيحته فى ذلك مبينا الشروط التى ينبغى ان تتوافر فيمن يقوم بهذه الوظيفة فيقول : « ورأيت أن تأمر عمال الخراج اذا اتاهم قوم من أهل خراجهم ، فذكروا لهم أن فى بلادهم انهارا عادية قديمة ، وارضين كثيرة غامرة ، وانهم ان استخرجوا لهم تلك الانهار واحتفروها وأجرى الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد فى خراجهم ، كتب بذلك اليك فأمرت رجلا من اهل الخير والصلاح ، يوثق بدينه وامانته ، فتوجهه فى ذلك حتى ينظر فيه ويسأل عنه أهل الخبرة والبصيرة به ، ومن يوثق بدينه وأمانته من اهل ذلك البلد ، ويشاور فيه غير اهل ذلك البلد

---

(١٥) الأحكام السلطانية : ص ١٥٢ ٠

ممن له بصير ومعرفة (١٦) ، ولا يجر ّ الى نفسه بذلك منفعة ، ولا يدفع عنها به مضرة .

فاذا اجتمعوا على ان فى ذلك صلاحا وزيادة فى الخراج امرت بحفر تلك الأنهار وجعلت النفقة على بيت المـال » (١٧) .

ثم يصف ابو يوسف الشروط التى ينبغى ان يتحلى بها القائمون على هذه النفقة فيقول : « ولا يولى النفقة على ذلك الا ّ رجل يخاف الله ، يعمل فى ذلك بما يجب عليه الله ، عرفت أمانته وحمد مذهبه ولا تول من يخونك ويعمل فى ذلك بما لا يحل ، ولا يسعه أن ياخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها ولا يعمل عليها شيئا يحكمها به ، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات ، وتخرب منازلهم وقراهم » (١٨) .

وحول شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة ، بعد الشرطين الأساسيين وهما : الأمانة والكفاءة ، يضع الامام الماوردى شروطـا خاصة لكل وظيفة فيقول : « واما شروط التقليد على مباشرة خراجها — أى نفقات الدولة — بعد الأمانة التى هى مشروطة فى كل ولاية — اى وظيفة — فمعتبرة بأحوال الخرج .

وتنقسم ثلاثة اقسـام :

أحدها : ما كان راتبا على رسوم — اى مرتبات — مستقرة — كأرزاق الجيش والحواشى ، فللتقليد عليه شرطان :

— معرفة مقـاديرها .
— معرفة مسـتحقيها .

---

(١٦) يستشير خبراء فى هذا المجال من غير تلك البلاد ، لدراسة الجدوى.
(١٧) الخـراج : ص ١١٠ .
(١٨) الخـراج : ص ١١٠ .

الثانى : ما كان عارضا من امور تقدمتها ، والناظر مامور بها - كالصلات وحوادث النفقات .

فالتقليد عليه شرطـــان :

- وقوفهــا على الأوامر .
- معرفة اغراض الآمر .

والثالث : ما كان عارضا ، فوض الى رأى الناظر ، ووكـل الى تقديره - كالمصالح والنفقات .

فللتقليد عليه ... يحتاج مع الأمانة الى ثلاثة شروط :

١ - معرفة وجوه المخرج ، حتى لا يصرف فى غير حق .
٢ - الاقتصاد فيه ، حتى لا يقضى الى سرف ولا تقتير .
٣ - استصلاح الأثمان والأجور فى غير تحيف ولاغبن » (١٩).

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع شروطا فى القائمين على نفقات الدولة من اجل التنمية والانتاج والانفاق الرشيد لتحقيق سياسة الدولة المالية على وجهها المنشود .

*** ***

---

(١٩) قوانين الوزارة : ص ١١٧ ، ١١٨ .

الفصل الثانى

اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد :

لا شك أن تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها من المسائل ذات الأهمية فى حسن ادارة سير العمل .

فشيوع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى ، كما يؤدى الى عدم امكان تحديد المسئولية عن الخطأ اذا وقع ، فضلا عن انه يؤدى الى افساد العمل وبطلانه .

وفى تحديد الاختصاص والمسئولية ، حرص على اجادة العمل وتحقيق للأهداف المرجوة من الوظيفة .

ولهذا اهتم الفكر المالى الاسلامى ، ببيان اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة ، من حيث تحديد العمل مكانيا ونوعيا واجرائيا ووصفيا تحديدا تفصيليا ، حتى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل ايرادات الدولة وتوريدها الى بيت المال ، دون نقص او تأخير ، وانفاقها فى مصاريفها وفقا لما يقضى به احكام الشرع . مع امكانية تحديد المسئولية ومراقبة السجلات والنظر فى شكاوى الأفراد .

وقد أوضح الامام الماوردى ، اختصاصات القائمين على مالية الدولة ، وقسمها الى ستة اختصاصات بقوله : -

« ١ - حفظ القوانين - (أى أصول الربط) - على الرسوم العادلة

من غير زيادة تتحيف - (أى تتظلم) - بها الرعية ، او نقصان ينثلم به - (اى ينتقص به) - حق بيت المال ...

٢ - استيفاء الحقوق ، فهو على ضربين : -

(أ) استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ...

(ب) استيفاؤها من القابضين لها من العمال ...

٣ - اثبات الرفوع - (أى تسجيل ومراجعة ما يرفع اليه) - فينقسم ثلاثة أقسام :

رفوع مساحة وعمل ، رفوع قبض واستيفاء ، رفوع خرج ونفقة .

٤ - محاسبة العمال ، ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه ...

٥ - اخراج الأموال ... واعتبر فيه شرطان :

(أ) لا يخرج من الأموال الا ما علم صحته ...

(ب) أن لا يبتدى بذلك حتى يستدعى منه ...

٦ - تصفح الظلامات ، فهو يختلف بسبب اختلاف التظلم ، وليس يخلو من ان يكون المتظلم من الرعية او من العمال ... »(١).

ولما كانت الادارة المالية الحديثة ، خصصت جهات لتحصيل ايرادات الدولة ، وجهات أخرى لانفاقها .

فخصصت مصلحة الضرائب ، بتحصيل ضرائب رؤوس الأموال المنقولة ، والأرباح التجارية والصناعية ، والمهن الحرة وغير ذلك .

وخصصت مصلحة الجمارك بتحصيل الضرائب الجمركية ، وضرائب الانتاج - وغيرها .

---

(١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

وتولت مصلحة الأموال المقررة ، تحصيل الضرائب على الأطيان الزراعية والعقارات المبنية وغير ذلك .

فان الفكر المالى الاسلامى ، قد سبقها فى ذلك بقرون عديدة حيث فرق بين جمع الزكاة والموارد الأخرى للدولة ، وجعل لكل واحد منها ادارة خاصة بها .

كما فرق بين اختصاص القائمين على جمع الايرادات ، والقائمين على صرفها ، حرصا منه على ان تجمع الايرادات كاملة ، وتصرف فى الأوجه المشروعة والمخصصة لها .

وحول هذا المعنى يقول ابو يوسف فى وصيته للخليفة هارون الرشيد : « ومر يا امير المؤمنين باختيار رجل امين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جمع الصدقات فى البلدان ...

فاذا جمعت اليه امرته فيها بما امر الله جل ثناؤه به فانفذه ، ولا تولها عمال الخراج ، فان مال الصدقة لا ينبغى ان يدخل فى مال الخراج ....

ولا ينبغى أن يجمع مال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، والصدقات لمن سمى الله عز وجل فى كتابه » (٢) .

كما يفرق الامام الماوردى بين القائمين بجمع الايرادات والقائمين بصرفها . فيقول : « أحدها : المقيمون باخذها وجبايتها ، الثانى : المقيمون بقسمتها وتفريقها ، من امين ومباشر ومتبوع وتابع ... » (٣) .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

المبحث الأول : اختصاص القائمين على ايرادات الدولة .
المبحث الثانى : اختصاص القائمين على نفقات الدولة .

* * *

---

(٢) الخراج : ص ٨٠ .

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ .

المبحث الأول

اختصاصات القائمين على ايرادات الدولة

فرق الفكر المالى الاسلامى بين اختصاصات القائمين على جمع ايرادات الدولة ، واخذ بمبدأ استقلال جمع كل ايراد على حدة بحيث لا يتولى جمع الزكاة من يتولى جمع الخراج ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، اما الزكاة فهى لمن سماهم الله فى كتابه الكريم (١) وحدددها فى ثمانية اصناف .

(أ) اختصاصات القائمين على جمع الزكاة : -

وحول هذه الاختصاصات ينصح ابو يوسف الخليفة بقوله : « فمر يا أمير المؤمنين العاملين عليها - (أى الزكاة) - بأخذ الحق واعطائه من وجب له وعليه . والعمل فى ذلك بما سنه رسول الله - ﷺ - ثم الخلفاء من بعده » (٢) .

ومن بين اختصاصات القائمين على جمع الزكاة يوضح الامام الماوردى نوعين من الاختصاصات بقوله : « وليس لوالى الصدقات نظر فى زكاة المال الباطن (٣) ، وأربابه - (أى أصحاب هذا المال)- احق باخراج زكاته منه ، الا ان يبذلها أرباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم .

---

(١) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله . والله عليم حكيم » .

(٢) الخراج : ص ٧٦ .

(٣) المال الظاهر : هو مالا يمكن اخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى - أما المال الباطن هو ما أمكن اخفاؤه من الذهب أو الفضة أو عروض التجارة .

ونظره مختص بزكاة الأموال الظاهرة ، يؤمر أرباب الأموال بدفعها اليه ... » (٤) .

وفى حالة توليّه القيام بجمع الزكاة يوضح الامام الماوردى بأن لـه ثلاث اختصاصات . بقوله : -

« وله اذا قلدها ثلاثة أحوال : احدها : ان يقلد اخذها وقسمها فله الجمع بين الأمرين ...

الثانى : ان يقلد اخذها وينهى عن قسمتها ، فنظره مقصور على الأخذ ، وهو ممنوع عن القسم ...

الثالث : أن يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومه فى الأمرين من اخذها وقسمها » (٥) .

(ب)اختصاصات القائمين على جمع الايرادات الأخرى للدولة :

وحول اختصاص القائمين على جمع الايرادات الأخرى للدولة واستقلال كل مورد عن الآخر ، يقول ابو يوسف : « وكل ما اخذ من المسلمين من العشور ، فسبيله الصدقة ، وسبيل ما يؤخذ من اهل الذمة جميعا واهل الحرب سبيل الخراج .

وكذلك ما يؤخذ من اهل الذمة جميعا من جزية رءوسهم وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فان سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما يقسم فيه الخراج ، وليس هو كالصدقة » (٦) .

---

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١١٣ .
(٥) الأحكام السلطانية : ص ١١٤ .
(٦) الخراج : ص ١٣٤ .

ويقول الامام المـاوردى فى اختصـاص القـائمين على تقـدير الايرادات وجمعها . « ولاية عامل الفيء أحد ثلاثة : ـ

أحدها : أن يتولى تقدير اموال الفيء ، وتقدير وضعهـا فى الجهات المستحقة منها ، كوضع الخراج والجزية ...

الثانية : أن يكون عام الولاية على جباية ما استقر من أموال الفيء كلهـا ...

الثالثة : أن يكون خاص الولاية على نوع من امـوال الفـيء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ... » (٧) .

ثم يضيف الامام الماوردى اختصاصات أخرى لكفاية أداء وطرق تقدير زيادة الدخل من اجل التنمية . فيقول : « يجب أن يكـون واضع الخراج بعده ، يراعى فى كل ارض ما تحتمله ، فانها تختلف من ثلاثة اوجه يؤثر كل واحد منها فى زيادة الخراج ونقصانه :

أحدها : ما يختص بالأرض من جودة يزكو بها زرعها ، أو رداءة يقل بها ريعهـا .

الثانى : ما يختص بالزرع من اختلاف أنواعه من الحبوب والثمار فمنها ما يكثر ثمنه ، ومنها ما يقل ثمنه ، فيكون الخراج بحسبه .

الثالث : ما يختص بالسقى والشرب ، لأن ما التزم المؤنة فى سقيه بالنواضج والدوالى لا يحتمل من الخراج ما يحتمله سقى السيوح والأمطـار ...

فاذا تقرر الخراج بما احتملته الأرض من الوجوه التى قدمناها راعى فيها اصلح الأمور من ثلاثة أوجه :

---

(٧) الأحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

أحدها : أن يضعه على مسائح الأرض ٠

الثانى : أن يضعه على مسائح الزرع ٠

الثالث : أن تجعله مقاسمة ٠

ـ فان وضعه على مسائح الأرض ، كان معتبرا بالسنة الهلالية ٠

ـ وان وضعه على مسائح الزرع كان معتبرا بالسنة الشمسية ٠

ـ وان جعله مقاسمة كان معتبرا بكمال الزرع وتصفيته ٠

فاذا استقر على أخذه مقدرا بالشروط المعتبرة فيه صار ذلك مؤابدا (أى نهائيا) لا يجوز أن يزاد فيه ولا ينقص منه ما كانت الأرضون على أحوالها فى سقيها ومصالحها ٠٠٠ » (٨) ٠

هذا وقد اشار الامام الماوردى الى مراعاة التقدير على الأرض الزراعية فى حالة تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة او النقصان بقوله : « فان تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان فذلك ضربان : ـ

احدهما : ان يكون حدوث الزيادة والنقصان بسبب من جهتهم ـ كزيادة حدثت بشق انهار أو استنباط مياه ، أو نقصان حدث لتقصير فى عمارتها ٠٠٠

فيكون الخراج عليهم بحاله ، لا يزاد عليهم فيه لزيادة عمارتهم فيه ولا ينقص منه لنقصانها ، ويؤخذ بالعمارة لئلا يستديم خرابها فتعطل ٠

---

(٨) الأحكام السلطانية : ص ١٤٨ ، ١٤٩ ، ١٥٠ ٠

... واذا كانت أرض الخراج لا يمكن زرعها فى كل عام ، حتى تراح فى عام وتزرع فى عام آخر ، روعى حالها فى ابتداء وضع الخراج عليها ، واعتبر اصلح الأمور لأرباب الضياع واهل الفيء فى خصلة من ثلاث :

- اما ان يجعل خراجها من الشطر من خراج يزرع فى كل عام فيؤخذ من المزروع والمتروك .

- وأما ان يمسح كل جريبين منها بجريب ، ليكون احدهما للمزوع والآخر للمتروك ..

- وأما أن يضعه بكماله على مساحة المزروع والمتروك ويستوفى من أربابه الشطر من زراعة ارضهم .

واذا كان خراج الزروع والثمار مختلفا باختلاف الانواع ، فزرع او غرس ما لم ينص عليه ، اعتبر خراجه بأقرب المنصوصات به شبها ونفعا .. » (٩) .

كما وقد بين الامام الماوردى اختلاف آراء الفقهاء حول الأرض غير المزروعة ، وكيفية تقدير الخراج عليها بقوله : « وخراج الأرض اذا امكن زرعها مأخوذ منها ، وان لم تزرع - (وهذا مذهب الشافعية والحنابلة) .

وقال الامام مالك : لاخراج على الأرض - (غير المزروعة) - سواء تركها مختارا أو معذورا .

وقال الامام أبو حنيفة : يؤخذ منها أن كان مختارا ، ويسقط عنها ان كان معذورا . » (١٠) .

---

(٩) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ ، ١٥١ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ .

وعندما عدد الامام الماوردى ، ما يدخل فى اختصاصات ولايــة الامام من الأمور العامة ، وجعلها عشرة ، ذكر من بينها امور تتعلق بجمع الايرادات المستحقة على الافراد للدولة ، فقــال : « والسابع : جباية الفىء والصدقات على ما أوجبه الشارع نصا واجتهادا ، من غير خوف ولا عسف » (١١) .

ومقتضى هذا ان يكون للــــدولة أجهزة اداريــة لجمع ايرادات الدولــة . سواء ما كان يتعــــلق منها بالايــرادات العــامة للدولة ـ (اى الخاصة بالموازنة العامة للدولة) أو ما يتعلق بايرادات الزكاة (أى الموازنة المستقلة) حيث جعل من مصارف الزكاة سهم للعاملين عليهــا .

* * *

---

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

المبحث الثانى

اختصاصات القائمين على نفقات الدولة

من عناصر النفقة العامة فى الفكر الاسلامى ، ان تخرج من ايدى المختصين من عمال المسلمين الذين لهم حق التصرف فى المال العام للدولة ، باذن من الامام او نائبه ٠

ومن ناحية اخرى ، يجب ان يكون مصدر النفقة العامة - بيت المال - الخزانة العامة للدولة ، وأن تنفق هذه فى اشباع الحاجات العامة للدولة ٠

وقد عبر الامام الماوردى عن ذلك بقوله : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء خرج من حرزه ، أم لم يخرج ، لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه ٠ » (١) ٠

(أ) الفرق بين الانفاق العام للدولة ، والانفاق الخاص بالزكاة :

الانفاق من الايرادات العامة - كالجزية والخراج والعشور والفىء هو انفاق عام غير مخصص لوجوه معينة ، يوجه لجميع اوجه الانفاق التى يتطلبها نشاط الحكومة ومصالح الرعية بوجه عام ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة العامة للدولة - كمخصصات رئيس الدولة وأجور العاملين ، وتكاليف الخدمات من امن داخلى وخارجى وتعليم وغير ذلك ٠

---

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ ٠

اما الانفاق من الايرادات الخاصة بالزكاة وخمس الغنائم ، هـو انفـاق خاص بأصناف معينين ، وهـذا من اختصاص نفقات الموازنة المسـتقلة (الزكـاة) .

وحول الفصـل بين نفقـات الموازنة العـامة للدولة ، ونفقـات الموازنـة المستقلة ، يوضح الامـام المـاوردى اختصاص القائمين على كل منهما فى الفصل بين النفقتين عند الفائض او العجـز فيقول : « اذا فضـل عن مـال الخـراج فاضـل عن ارزاق جيش حمله (اى العامل) الى الخليفة ليضعه فى بيت المـال ـ خزانة الدولة ـ المعد للمصالح العـامة .

واذا فضل من مال الصدقات فاضل عن اهل عمله (اى اهـل البلد) لم يلزمه حمله الى الخليفة ، وصرفه فى أقرب أهل الصدقات من عملـه .

واذا نقص مـال الخراج عن أرزاق جيشه ، طالب الخليفة بتمامه من بيت المـال ، لأن أرزاق الجيش مقـدرة بالكفاية .

ولو نقص مـال الصدقات عن أهـل عمله ، لم يكن له مطالبة الخليفة بتمامه ، لأن حقوق أهل الصدقات معتبرة بالوجود . »(٢) .

(ب) : تحديد اختصاصات القائمين على النفقات العامة :

وحـول تحديد اختصاصات القائمين على النفقات يقول الامام الماوردى : « واخـراج الاحـوال ـ أى الوثائق والمستخرجات ـ فهو اسـتشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقـوق ، فصار كالشهادة ، واعتبر فيه شرطان : ـ

احدهما : ان لا يخرج من الأموال (اى يصرف منها) الا ما علم صحته ، كما لا يشـهد الا بما علمـه وتحققه .

---

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٣١ .

الثانى : ان لا يبتدىء بذلك حتى يستدعى منه (اى لا يصرف الا بناء على طلب صرف) ، كما لا يشهد حتى يستشهد ٠

والمستدعى (اى الآمر بالصرف) لاخراج الاحوال ، من نفذت توقيعاته ، كما ان المشهود عنده من نفذت احكامه ٠

فاذا اخرج حـالا ، لـزم الموقع باخراجها الاخذ بهـا ، والعمل عليها ، كما يلزم الحاكم تنفيذ الحكم بما يشهد بـه الشهود عنده ٠٠٠

فان استراب الموقع باخـراج الحـال ، جـاز ان يسـاله من أين اخرجـه ، ويطالبه باحضـار شواهد الديوان بها ، ٠٠٠ فان أحضرها ووقع فى النفس صحتها ، زالت عنه الريبـة ، وان عدمها وذكر انـه أخرجهـا من حفظه لتقـدم علمه بها ، صـار معلول القـول ، والموقـع مخير بين قبـول ذلك منه ، او ورده عليـه ، وليس لـه استحلافه ٠ » (٣) ٠

وهكذا نرى الفكر المالى الاسلامى ، يقوم على قاعدة التخصيص فى الايرادات العـامة ، حيث قسم الاموال العامة الى عدة اقسـام كل قسم منها يوجه الى اشباع نـوع من الحاجات العـامة ٠

كما حدد بدقـة وامانة كيفية العمل فى صرف المستحقات وطرق اجراءات صرفها لمستحقيها ٠

* * *

---

(٣) الاحكام السلطانية : ص ٢١٨ ٠

تعقيـــــب

حول القائمين على ادارة ماليـة الـدولة

فى الفكـــر الاســـلامى

وبعد هـذا العرض الموجز ، يمكن القول بأن الفكر المــــالى الاسـلامى اهتم اهتماما بالغـا بسـياسة اختيار القائمين على ادارة ماليـة الدولة وطرق اختيارهم وشروط تعيينهم ، وما يتضمن ذلك من اجراءات التعيين وتحديد جهة العمل ونوعـه ومدتـه ، وتحديد الأجـر بما يتناسب والعباء الوظيفة ومستوى المعيشة ، مع بيــان اسـباب عـزل العمال عند الخيانة أو التقصير فى العمل ، وذلك من أجل تحقيق سياسة ماليـــة رشيدة تساعد على التنمية والانتـــاج والرفاهية .

ولما كان شيوع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى فى العمل وافسـاده وعدم تحـديد المسئولية ، فقـد اهتم الفكر المالى الاسلامى بتحديد اختصاص القائمين على ادارة ماليــة الدولة ، كى يتحقق هـدف الاختصاص من ضبط تحصيل الايرادات وانفاقها وفقــا لما يقتضى بـه احكام الشرع والصالح العـام للدولة .

هـذا وقد اسهم الامام الماوردى بفكره الواقعى ، كل ما يختص بشئون العاملين بالمصالح والادارات العامة بالدولة ، خاصة العاملين بشئون ادارتها الماليـة ، اذ اشتمل على قواعد التعيين والعـزل ، بقوله : « من يصح منه تقليد العمال » و « من يصح ان يتقلد العمالة» و « العمل الذى تقلده » و « زمـان النظر » ـ اى مـدة التعيين ـ و « جارى العامل على عمله »أى الراتب الذى يستحقه عن عمله ـ و « فيما يصح به التقليد » أى اجراءات التعيين ، ثم متى يعتبر قـرار العزل ومتى لا يعتبر (١) .

---

(١) انظر : ذلك بالتفصيل بكتاب الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ـ ٢١٣ .

وبذلك يعتبر فكر الامام الماوردى ، سجلا حافلا وشاملا وكاملا لكافة شـئون العاملين بالدولة ، يمكن بواسطته معرفة حاجة العمل من العمال كما وكيفا ، والشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتـولى الوظائف والأعمـال فى ادارة مالية الدولة على وجـه الخصوص ، والمؤهلات العلمية والعملية اللازمة لهـا .

وبذلك نستطيع ان نقول : ان فكر الامام الماوردى ، يفوق ما هو عليه الآن من قواعد ونظم خاصة بقسم « شئـون العاملين » بالمصالح والادارات الخاصة بدواوين الحكومات اليوم .

* * *

الباب الثانى

حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة

تمهيد :

(مفهوم الخزانة العامة - بيت المال(١) - في الفكر الاسلامى)

مفهوم بيت المال : -

يقصد بمفهوم الخزانة العامة للدولة - بيت المال - فى الفكر الاسلامى ، انه ليس مجرد المكان الذى يحفظ فيه المال فقط ، وانما يتضمن معنى آخر وهو الشخصية المعنوية المستقلة التى يمثلها ، والتى لها حقوق معينة ، وعليها التزامات محددة ٠

فعندما عبر الامام الماوردى عن - بيت المال - بقوله : « ان بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان ٠٠٠ » (٢) ٠

أراد بذلك ان يؤكد الشخصية المعنوية - لبيت المال - فكأنه يريد ان يقول : ان بيت المال ، عبارة عن الجهة أيضا لا المكان فقط ٠

بدليل انه لا خلاف بين فقهاء الفكر المالى الاسلامى ، فى

---

(١) يلاحظ : انه على الرغم من شيوع لفظ - بيت المال - فى الفكر المالى الاسلامى للتعبير عن الخزانة العامة للدولة ، فان الامام الغزالى : استعمل لفظ الخزانة فاللفظان مترادفان فى المعنى الاصطلاحى ، وفى الاستعمال : أنظر : كتاب احياء علوم الدين جـ ٥ ص ٨٨٦ ٠

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ ٠

ان بيت المال ، يطلق على المكان الذى يحفظ فيه الأموال العامة ، وذلك عندما يعبرون عنه بقولهم : لم يكن هناك - بيت مال - فى عهد رسول الله ﷺ وانما كان المال يصرف فى مصالح المسلمين لوقته، ولم يكن فى الموارد ما يفيض عن الحاجة حتى يخزن ، حيث كان ﷺ يصيب منه الأنصار والمهاجرين ، وكل مسلم حسب غنائه فى نصرة دين الله .

فالمقصود من بيت المال هنا المكان ، وليس الجهة ، لأن الجهة قائمة منذ قيام الدولة الاسلامية عقب هجرة رسول الله ﷺ الى المدينة المنورة .

أما المكان فلم يوجد الا فى عهد - ابى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما اتخذ له - بيت المال - بالسنح من ضواحى المدينة (٣) .

وبناء عليه : فان بيت المال باعتباره الجهة ذات الشخصية المعنوية قد نشأ بنشأة الدولة الاسلامية ، وبالذات بعد غزوة بدر الكبرى .

وباعتباره المكان ، كان قد تحقق على عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما قيل له : الا تجعل عليه من يحرسه ؟ قالوا : فكان ينفق جميع ما فيه على المسلمين فلا يبقى منه شىء ، ولما قضى نحبه ، ذهب عمر - رضى الله عنه - فى نفر من الصحابة لتسلم بيت المال فلم يجدوا فيه شيئا (٤) .

---

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على جـ ٢ ص ١٠٨ ط ثالثة .

(٤) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على جـ ٢ ص ١٠٨ ط ثالثة .

تدويـن الدواويـن :

هـذا وقد استكمل وجـود بيت المـــال فى خلافـة ـ عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ عندما امتد سلطان الدولة شرقا وغربا ، وكثر تبعـا لذلك موارد الدولة من الجزية والخراج زيادة لا طاقـة للخليفة وامـرائه بضبطها ، فعمد الخليفة عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ الى تنظيم ماليـة الدولة فـدون الدواوين (٥) ، لحفظ امـوال المسلمين ، واثبـات حقوقهم ، واحصاء دخـل الدولـة من مواردها المختلفة ، ونفقاتهـا ـ كرواتب الجنـد وأرزاق العمـال والقضاة واثمان الأدوات الحربيـة ونحـــو ذلك مما ينفق لتحقيق المصالح العامة للمسلمين ، فكانت فكـرة انشـاء بيت المـال ، تقوم على اســاس تسلم الأمـوال المجتمعة من الزكاة والمغانم والخـراج للصرف منها على شئون المسلمين فى السلم والحرب .

وفى هـذا الصـدد يقـول الامـام المـاوردى : « ثـم لمـا فتـح اللـه على المسـلمين البـلاد ، ومكنهـم من خـزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش ، جعل امير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا ، واجمعت الأمـة عليه ، فجعـل اهــل بيت الرســول ﷺ فى أول الدواوين ، ثم المهــاجرين ثم الانصـــار ، ثم أحيــاء العـرب بعضهم بعد بعض .

وكان يامـر بقسم ما يجتمع فى بيت المـال من هـذه الأمـوال باخراج المؤن وازاحة العلل ، على ما بينه الله لرسـوله فيما فضـل عنـده من خمس الفــىء ، وما فى بابـه قســمه بين المسلمين على ما امـره الله بـه » (٦) .

---

(٥) لمزيد من التفصيل حول سبب وضع الديوان واختلاف الناس حول سبب نشاته . انظر : الأحكام السلطانية / للماوردى ص : ١٩٩ وما بعدها وكذا كتاب المقدمة / لابن خلدون ص ١٧٠ ، ١٧١ ، وكتاب الوزراء والكتاب / للجهشارى ص ١٦ ، ١٧ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

وبذلك فان بيت المـال فى الفكر المالى الاسلامى ، هو الخزانة العامة للدولة ، وهو الجهة التى يتعلق بها كل مال استحقه المسلمون ـ أعنى (حقوق بيت المـال) وتعرف بموارد الدولة .

وهو ايضـا الجهة التى يتعلق بهـا كل الالتزامات التى وجبت صرفها لمصالح المسلمين ، وتسمى (حقوقا على بيت المـال) وتعرف بالنفقات العـامة أو (الاستخدامات) .

وقد تطورت الدواوين فى الدولة الاسلامية حتى صارت من نظم الحكم فيها ، وقد عرف الامام الماوردى الديوان بقـوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الاعمال والأموال ، ومن بهـا من الجيوش والعمال ... » (٧) .

وقد قسم الامام الماوردى الابواب الرئيسية لديوان السلطنة الى خمسة اقسام بقوله : ـ

« القسم الأول : ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء ...

« القسم الثانى : ما يختص بالاعمال من رسوم وحقوق ...

« القسم الثالث : فيما يختص بالعمال من تقليد وعزل ...

« القسم الرابع : فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج ...(٨)

ومن هنـا كان الغرض الاساسى من انشاء ديوان بيت المـال ، هو ضبط الموارد العـامة للدولة وصرفها على مستحقيها ، ومحاسـبة القائمين عليهـا .

---

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١٩٩ .

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٢ وما بعدها .

وفى هــذا يقول : قدامة بن جعفر « والغرض منه (الديوان) انما هو محاسبة صاحب بيت المــال على ما يرد عليــه من الأموال ، ويخرج من ذلك فى وجــوه النفقات والاطلاقات (المصروفات) ، اذا كان ما يرفع من الختمات ، مشتملا على ما يرفع الى دواوين الخراج والضياع من الحمول (الأموال التى تحمل الى بيت المال) وســائر الورود ، وما يرفع الىديوان النفقات ، مما يطلق فى وجوه النفقات، وكان المتولى لها جامعا للنظر فى الأمرين ، ومحاسبا على الأصول ، والنفقات ... » (٩) .

قاعدة التخصيص : —

هــذا وقــد اقام الفكــر المالى الاســلامى نظــامه على أســاس **قاعدة التخصيص** ، حيث قسم الأموال العامة الى عــدة اقسام ، كل قسم منها يوجــه الى اشــباع نوع معين من الحاجات العــامة .

فلا يجــوز النقل من قسم الى آخــر عند عــدم وجود ضرورة او سبب لذلك ، فاذا وجدت الضرورة أو السبب جاز الخروج عن هـــذا المبــدأ .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف : « ولا ينبغى ان يجمع مـــال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين والصدقات لمن سمى الله عز وجل فى كتابه . » (١٠) .

وحول هــذا المعنى يقول الامام الماوردى : « ولا يجوز أن يصرف الفىء فى أهل الصدقات ، ولا يصرف الصدقات فى أهل الفىء » (١١)

وتمشيا مع مفهوم الخزانة العامة — بيت المال — من انه يتضمن

---

(٩) الخراج وصناعة الكتابة : ص ٣٦ .

(١٠) الخــراج : ص ٨٠ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١١٢ .

الجهة ، لا المكان فقط ، فانـه ليس من الضرورى ايداع كافة الايرادات أولا فى بيت المـال ، حتى يمكن صرفها ، فليس كل ايرادات الدولة تقبض وتودع فى الخزانة العامة للدولة ، حتى يمكن للوحدات الادارية صرفها بل يجوز لهذه الوحدات ، ان تحصل من الايرادات ما يقـوم بالصرف من حصيلتها فى دفع الأجور والمرتبات وما تحتاجه من اعمال مطلوبة منها .

وفى هـذا الصدد يقول الامام الماوردى فيما يختص ببيت المـال من دخل وخرج : « ان كل مال استحقه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهـو من حقوق بيت المـال .

فاذا قبض صـار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال ، سـواء ادخل الى حرزه أو لم يدخل ، لأن بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكـان .

وكل حق وجب صرفـه فى مصالح المسلمين ، فهـو حق على بيت المـال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخراج (الخارج) من بيت المـال سواء خرج من حرزه أو لم يخرج .

لأن ما صار الى عمال المسلمين أو خرج من أيديهم ، فحكم بيت المـال جار عليه فى دخلـه اليـه وخرجه » (١٢) .

وبذلك يرى الامام الماوردى ، أن يسـجل فى الخـزانة العـامة للدولة الايرادات التى وصلت اليها فعلا ، مضافا اليها الايرادات التى قبضت فى اى اقليم ، وتم انفاقها فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد قسـم الفكر المالى الاسـلامى بيت المـال الى عـدة أقسام لكل قسم منها موارده ومصارفه له حقوق وعليـه التزامات .

---

(١٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

حددت اما بالقرآن الكريم او بالسنة النبوية أو بالاجماع أو بالاجتهاد

وحول هذا التقســيم يقول الامام الماوردى : « فأما أموال الله التى فى أيدى الملوك والامراء من حقوق بيوت الأموال التى تدخـل على المسلمين من فيئهم وغنائمهم وأخرجتهم وأعشارهم وجزية أهل ذمتهم ، فان الله قد بين سبلها وأبان عن طرقها ، ووضعها مواضعها فقال : « **انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليهـا والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل** » (١٣)٠

وقال الرسول ﷺ لمعاذ حين بعثه الى اليمن : « وأعلمهم أن الله قــد أوجب عليهــم زكاة تؤخـذ من اغنيائهــم فتـرد علـى فقرائهــم » (١٤) ٠

وقال تعالى فى الفىء : « **ما أفاء الله على رسوله من اهل القرى فلله والرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل** » (١٥)

فالسنة فى صدقات الســوائم والعشـور والأخماس وكل ما فى باب الصدقات ، ان تقسم على هذه السهام المذكورة ، الا سهم المؤلفة قلوبهم ، لأن الله قد أغنى عنهم ورفعهم بعز الاسلام وظهور الحق ، ويعطى العاملين على مقدار الكفاية ، ولا يحل من الصـدقات لآل الرسول ﷺ ولا لغنى موسر ولا ملك مقتدر ٠

وأما الغنيمـة والفىء ، فقــد كانا علـى عهـد النبــى ﷺ فيــآن : أحدهما للنبى ﷺ خاصـة ، لم يوجف المسلمون عليـه من خيـل ولا ركاب ، ولـكن الله يسلط رسله على من يشاء من - بنى النضير وأهل فدك - فكان ذلك لرسول الله خاصــة ، الا أن النبــى - عليه السلام - لم يبن به دارا ولم يشـتر به عقـارا ولم يتمتــع

(١٣) ســورة التوبة : ٦٠ ٠

(١٤) رواه الشيخان : انظر : فتح البارى لابن حجر العســقلانى ج ٣ ص ٢٢٩ ، ونيل الاوطار - للشوكانى ج ٤ ص ١١٥ ٠

(١٥) ســورة الحشر : ٧ ٠

به فى الدنيا فضل تمتع ، بل كان ياخذ منه قوته وقوت عياله ، ويجعل الباقى منها فى نوائب المسلمين وحوادث امر الدين .

والآخر هو ما يفىء من اموال الكفار على المسلمين من غنيمة أو جزية او خراج بنى تغلب ، فانه يعطى منه ذوى القربى ، وهم عندنا قرابة النبى ﷺ مقدار كفايتهم ، ويصرف الباقى فى نوائب المسلمين من السلاح والكراع (١٦) واعطيات الجيوش التى تغزو أرض العدو ، ويعطون مقدار كفايتهم ، فان فضل شىء من ذلك صرف الى اليتامى والمساكين وابن السبيل ، وان نقص مال من صنوف الأموال عن هذه الوجوه ، فلا باس على الامام ان يجعله كله فى باب واحد اذا مست الحاجة ودعت الضرورة اليه والله أعلم ... » (١٧) .

وبهذا فان كل نوع من الايرادات العامة قد خصص له نوع او انواع من النفقات العامة . وبذلك يصبح اقسام بيت المال فى الفكر الاسلامى كالتالى :

١ ـ بيت مال الزكاة : وتجبى حصيلته بواسطة السعاة من المسلمين وحدهم ، توزع على المستحقين حسب الآية الكريمة (١٨)

٢ ـ بيت مال ايرادات الدولة من الخراج والجزية والعشور وتصرف فى المصالح العامة للدولة ـ كرواتب الخلفاء والولاة والقضاة والجند ، وكافة خدمات الدولة العامة من امن ودفاع وتعليم وغير ذلك .

٣ ـ بيت مال الضوائع : وهى الأموال التى لا يعرف لها مالك ، ومنها الأموال التى لا وارث لها ، وتنفق فى المصالح العامة للمسلمين

---

(١٦) الكراع : الخيل ، وقيل يشمل البغال والحمير كذلك .

(١٧) نصيحة الملوك : ٢٤٥ ، ٢٤٦ .

(١٨) الاية رقم ٦٠ من سورة التوبة .

٤ - بيت مال الغنائم : ويختص بتوزيع خمس الغنائم للانفاق على الجهات التى ذكرت فى قوله تعالى : « **واعلموا أنما غنمتم من شىء فان لله خمسه وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل** » (١٩) .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين :

الفصل الأول : حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة .

الفصل الثانى : حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة .

* * *

(١٩) سورة الانفال : ٤١ .

الفصل الأول

حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة

(مـوازنة مسـتقلة)

تمهيــد :

الزكاة فريضة مالية ، وركن من اركان الاسـلام ، وهى بمثابة العمود الفقرى فى النظـام المـالى الاسلامى ، دعامة من دعائم مالية الـدولة .

وقد كانت الزكاة فى اول الأمر صـدقة عامة اختيارية من حيث النصاب والمقدار والنوع ، ولم تكن تسير وفق قواعد مرسومة لطرق جبايتها ، الا أنها كانت حقـا واضحـا ومشروعا للفقراء فى امـوال الاغنياء بقوله تعالى : « **والذين فى أموالهم حق معلوم . للسـائل والمحروم** » (١) .

ثم أصـبحت الزكاة واجبـا اجباريا بعد هجرة الرسـول ﷺ وقـد اسـند سـبحانه وتعـالى لرسـوله الكـريم بمهمة أخذها من الأغنيـاء ليردهـا على الفقـراء بقـوله تعـالى : « **خـذ من أموالهم صدقة** » (٢) بصيغة الأمر التى تقتضى الوجوب .

وقد حدد عـز وجـل الأصـناف التى تصرف فيها الزكاة بقوله تعالى : « **انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليهـا والمؤلفـة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضـة من الله والله عليم حكيم** » (٣) .

---

(١) سـورة المعارج : ٢٤ ـ ٢٥ .

(٢) سـورة التوبة : ١٠٣ .

(٣) سـورة التوبة : ٦٠ .

وقد ترك القرآن الكريم للسنة النبوية بيان وتفصيل أنواع الأموال التى تؤخذ منها الزكاة ، وتحديد المقـادير الواجبة على كل نوع من هذه الأنواع ، ففرضت على كل شىء يعتبر أصلا من الأصـــول المنافع المتبادلة فى الحياة .

فمن الحيوانات : الابل والبقر والغنم وما شابهها .

ومن الطعام : الزروع والثمار وما فى حكمها .

ومن النقود : الذهب والفضة ونحوها من المعادن (السائلة أو الجامدة) .

وقد تحدد شروطها بثلاثة شروط هى : ملكية النصاب ، وحولان الحول ونماء المـال بالفعـــل او بالقـــوة ، وفى هذا يقول الامام الماوردى « والزكاة تجب فى الأموال المرصدة للنماء اما بأنفسها أو بالعمل فيها » (٤) .

وبنـــاء عليـــه : فللزكاة موازنة خاصـة مستقلة ، حصيلتها قائمة بذاتها ينفق منها على مصارفها الخاصة المحددة ، وهى مصـــــارف انسانية من اجل التكافل الاجتماعى ، والأخوة الانسانية ، والعدالة الاجتماعية ، ولا تضم الى موازنة الدولة العامة التى تتسع لمشروعات شتى مختلفة تتعلق بالمصالح العامة ، بدليل ما اشـــارت اليه الآية الكريمـة الخاصـة بمصـارف الزكاة حين قررت أن العـاملين عليهـا يأخذون مرتباتهم منها ، وبذلك اصبح لزاما على ولى الأمر أن يتولى الزكاة تحصيلا وتوزيعا .

ولذا سنتناول هذا الفصل فى مبحثين :

١ ـ **المبحث الأول :** حقوق بيت مال الزكاة .

٢ ـ **المبحث الثانى :** التزامات بيت مال الزكاة .

---

(٤) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

المبحث الأول

(حقوق بيت مال الزكاة)

قسم الفكر المالى الاسلامى انواع الأموال التى تجب فيها الزكاة الى اموال ظاهرة واموال باطنة ، مبينا حقوق بيت مال الزكاة فيهما .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « والأموال المزكاة ضربان : ظاهرة وباطنة .

فالظاهرة : ما لا يمكن اخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى .

والباطنة : ما أمكن اخفاؤه من الذهب والفضة وعروض التجارة وليس لوالى الصدقات (٥) نظر فى زكاة المال الباطن ، وأربابه احق باخراج زكاته منه ، الا أن يبذلهاارباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم ، ونظرة مختص بزكاة الاموال الظاهرة يؤمر أرباب الأموال بدفعها اليه . » (٦) .

فالفكر المالى الاسلامى ، جعل من حق واختصاص القائم على بيت مال الزكاة ، جباية زكاة المال الظاهر ، وليس من حق الأفراد التصرف فيها حسب ضمائرهم وتقديراتهم الشخصية ، فقد ثبت أن رسول الله - ﷺ - كان يبعث رسله وعماله لتحصيل الواجب عليهم فى المال الظاهر ، وكان - ﷺ - يجبر أصحاب الأموال على اداء الزكاة للدولة .

---

(٥) يقصد بالصدقة هنا : الزكاة الواجبة ، ولهذا يقول الامام الماوردى : « الصدقة زكاة ، والزكاة صدقة ، يفترق الاسم ويتفق المسمى » الاحكام السلطانية: ص ١١٣ .

(٦) الاحكم السلطانية : ص ١١٣ .

وتأكيدا لذلك قال ابو بكر - رضى الله عنه - فى شأن قبائل العرب التى أبت أن تدفع اليه الزكاة التى كانوا يدفعونها لرسول الله - ﷺ - : « والله لو منعونى عقالا كانوا يؤدونه لرسول الله لقاتلتهم عليه » . وكان هذا فى الأموال الظاهرة ، وبخاصة فى الأنعام .

اما بالنسبة للمال الباطن من نقود وعروض تجارة ، فان الفكر المالى الاسلامى يرى أن يتولى اخذها القائم على بيت مال الصدقات ويقوم بتوزيعها على مستحقيها ، ولكن هل يجب عليه ذلك ؟ وهل له أن يجبر الناس على دفعها اليه والى موظفيه ؟ وان يقاتلهم على ذلك كما فعل ابو بكر - رضى الله عنه - ؟ هذا هو ما اختلف فيه مفكرو الاسلام من الفقهاء .

وبرغم الاختلاف بينهم فانهم متفقون على امرين : - (٧) .

الأول : من حق الامام مطالبة الرعية بالزكاة فى اى نوع من انواع المال - الظاهر والباطن .

الثانى : اذا اهمل الامام امر الزكاة ولم يطالب بها ، لم تسقط التبعة عن ارباب المال ، بل تبقى فى اعناقهم ، ولا تطيب لهم بحال ، ويجب عليهم اداؤها بانفسهم الى مستحقيها ، لأنها عبادة وفريضة دينية لازمة .

والذى اراه : أن النصوص الواردة التى جعلت الزكاة من مسئولية الامام ، لم تفرق بين مال ظاهر ومال باطن ، واوجبت على الامام ان يتولى امر الزكاة تحصيلا وتوزيعا ، وبذلك تصبح جميع الأموال

---

(٧) انظر : رد المحتار على الدر المختار ، لابن عابدين ج٢ص٥ ، الروضة/ للنووى ج ٢ ص ٣٠٥ ، المغنى / لابن قدامة ج ٦٤١ ، الشرح الكبير بحاشية الدسوقى / ج ١ ص ٥٠٣ .

الزكاة من حقوق بيت المال ، خاصة وأن صرف الزكاة ليس مقصورا على الأفراد من الفقراء والمساكين وأبناء السبيل ، بل تشمل أيضا مصالح عامة للمسلمين ، لا قبل للافراد بتقديرها وانما الذى يختص بتقديرها هم الولاة كاعطاء المؤلفة قلوبهم ، واعداد العدة والعدد للجهاد فى سبيل الله - وغير ذلك مما هو من اختصاص ولى الأمر .

هل يجوز للخزانة العامة أن تقوم بمهام خزانة الزكاة ؟

يتعرض الامام الماوردى لآراء مفكرى فقهاء الاسلام فى حالة أحقية قيام بيت المال الخاص بالزكاة ، فهل يكون بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى - من خراج وجزية وعشور ... الخ ، محلا للزكاة أم لا ؟ .

وذلك بقوله : « وأما الصدقة فضربان :

صدقة مال باطن »، فلا يكون من حقوق بيت المال ، لجواز أن ينفرد اربابه باخراج زكاته فى اهلها .

- والضرب الثانى : صدقة مال ظاهر - كأعشار الزرع والثمار وصدقات المواشى .

فعند أبى حنيفة : أنه من حقوق بيت المال (٨) ، لأنه يجوز صرفه على رأى الامام واجتهاده ولم يعينه فى اهل السهمين .

وعلى مذهب الشافعى : لا يكون من حقوق بيت المال لأنه معين الجهات عنده ، لا يجوز صرفه على جهاته .

لكن اختلف قوله ، هل يكون بيت المال محلا لاحرازه عند تعذر جهاته ؟

---

(٨) يقصد ببيت المال هنا : بيت المال العام الخاص بالموارد الاخرى التى توجه الى المصالح العامة للدولة .

فذهب فى (مذهبه) القديم الى أن بيت المال اذا تعذرت الجهات يكون محلا لاحرازه فيـه الى أن توجد ـ لأنه كان يرى وجوب دفعـه الى الامـام .

ورجع عنه فى مستجد قوله (مذهبه الجديد) الى ان بيت المال، لا يكون محلا لاحرازه استحقاقا ، لأنـه لا يرى فيه وجوب دفعـه الى الامـام ، وان جاز أن يدفع اليـه ، فلذلك لم يستحق احرازه فى بيت المـال ، وان جاز احرازه فيه . » (٩) .

وفى مذهب احمد بن حنبل قول أبو يعلى الفـراء : « انـه (اى المـال الظاهر) ليس من حقـوق بيت المـال ، لأنـه لجهـات معينة لا يجـوز مصرفه فى غير جهـاته ، ولا هو محل لاحرازه عند تعـذر جهاته ، لأنه لا يجب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه» (١٠) .

وهكذا نـرى معظم مفكرى الاسـلام ، يقـولون باستقلالية بيـت مـال الزكـاة ، وعـدم ضمه الى بيت المـال العـام ، تأكيدا على أن للزكاة موازنـة خاصة مستقلة لها مواردها ، والتى حددت مصارفها بالنص .

اقليمية بيت مـال الزكـاة :

ومن الحقوق الواجبة لبيت مـال الزكاة ، عـدم نقل مواردها الى غير بلدها ، حتى يستغنى اهـل هذا البـلد عنها ، وذلك تأكيـدا للاختصاص الاقليمى لبيت مـال الزكاة .

فعندما جاء الاسـلام وأمر أغنيـاء المسـلمين ايتاء الزكـاة ، وكلف ولى الأمر بأخـذها ، جعـل من سـياسته أن توزع فى الاقليم الذى تجبى منـه ، وهذا متفق عليـه بين مفكرى الاسلام فى شـأن

---

(٩) الأحكام السلطانية : ص ٢١٤

(١٠) الاحكام السلطانية : ٢٥٢

المواشى والزروع والثمـار (المـال الظاهر) فالزكاة هنا توزع حيث يوجـد المـال .

وقد اختلف مفكرو الاسـلام فى النقود ونحوها (المـال الباطن) هل توزع حيث يوجـد المـال او حيث يوجـد المالك ؟ (١١) والاشهر الـذى عليه الأكثرون ، انهـا تتبع المـال لا المالك .

والدليل على هذه السياسة ، الروايات المتواترة عن رسـول اللـه - ﷺ -حيـن وجـه سعاته وولاتـه الى الاقاليـم والبـلدان لجمع الزكاة ، وامرهم ان يأخذوها من اغنياء البلد ، ثم يردوها على فقرائه (١٢) ، لأن المقصـود بالزكـاة اغنـاء الفقراء بهـذا البـلد فاذا ابحنا نقلها أفضى الى بقاء فقراء ذلك البلد محتاجين (١٣) .

وعلى نهج هذه الدراسة سار الخلفـاء الراشـدون وأئمة العدل من الحكام ، وأئمة الفتـوى من فقهـاء الصحابة والتابعين .

يقـول أبو عبيد : والأصـل فى هـذا ، سنة النبى - ﷺ - فى وصيتـه معـاذا ، حين بعثه الى اليمن يدعوهم الى الاسلام والصـلاة قال : « فـاذا اقروا لك بذلك فقـل لهم : ان الله قد فرض عليكم صدقة اموالكم ، تؤخـذ من اغنيائكم فترد فى فقرائكم » (١٤) .

وحـول هذه السـياسة يقول الامام الماوردى : « وتفرق زكـاة كل ناحيـة فى اهلهـا ، ولا يجـوز ان تنقل زكاة بلد الى غيره ، الا عند عـدم وجـود اهل السهمان فيه ... » (١٥) .

---

(١١) انظر : حاشية الدسوقى : ج ١ ص ٥٠٠

(١٢) انظر : الاموال / لابى عبيد ص ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٣٨٤ .

(١٣) انظر : المغنى / لابن قدامة ج ٢ ص ٦٧٢ .

(١٤) الأموال : ص ٧٨٣ .

(١٥) الأحكام السلطانية : ١٢٤ .

وفى موضع آخر يقول الامام الماوردى : « وسنة أخرى فى هذا الباب ، هى أن ما اجتمع من هذه الوجوه فى بلد من البلدان ، لاينقل منه الى غيره حتى تنزاح عللهم ويعطى فقراؤهم كفايتهم ، ويحمل ابناء السبيل منها الى بيوتهم ، وتفك رقابهم التى أسرت فى عدوهم ، ويؤدى عن غارمهم ، فان النبى ـ ﷺ ـ قد بين ذلك فى سنته حيث قال : لا يترك فى الاسلام مفدح » (١٦) .

جواز نقل الزكاة عند الاستغناء عنها :

الأصل أن الزكاة توزع فى بلد المال الذى وجبت فيه الزكاة ، فاذا استغنى هذا البلد عنها كلها او بعضها ، لانعدام الاصناف المستحقة لها ، أو لقلة عددها وكثرة مال الزكاة ، جاز نقلها الى الامام ليتصرف فيها حسب الحاجة أو تنقل الى اقرب البلاد اليهم .

وحول هذا المعنى ، روى ابو عبيد : أن معاذ بن جبل لم يزل بالجند اذ بعثه رسول الله ـ ﷺ ـ الى اليمن حتى مات النبى ـ ﷺ ـ وابو بكر ، ثم قدم على عمر ، فرده على ما كان عليه ، فبعث اليه معاذ بثلث صدقة الناس ، فأنكر ذلك عمر ، وقال : لم ابعثك جابيا ولا آخذ جزية (اى محصلا لها ، لأنها من الأموال التى ترسل لبيت المال العام) ، ولكن بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم .

فقال معاذ : ما بعثت اليك بشىء وانا اجد احدا يأخذه منى ـ فلما كان العام الثانى ، بعث اليه شطر الصدقة ، فتراجعا بمثل ذلك فلما كان العام الثالث ، بعث اليه بها كلها ، فراجعه عمر بمثل ما راجعه قبل ذلك ، فقال معاذ : ما وجدت احدا يأخذ منى شيئا » (١٧) .

---

(١٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(١٧) الاموال : ص ٧٨٤ ، ٧٨٥ .

ان انكار عمر - رضى الله عنه - على معاذ بن جبل فى أول الأمر ، ثم مراجعته مرة ومرة ومرة ، دليل على أن الاصل فى الزكاة توزيعها فى بلدها ، واقرار عمر - رضى الله عنه - صنيع معاذ بعد مراجعته ، دليل على جواز نقل الزكاة اذا لم يوجد من يستحقها فى بلدها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « فان استغنى عنه أهل بلد فى وقت من الأوقات ، فاحتاج اليه بلدان أخر ، حمل الى أقرب البلدان اليه ، فتزاح عللهم ثم على هذا الترتيب حتى تزاح العلل التى فى ذلك الوجه كلها ، ويسد الخلل ، فان فضلت فضلة تحمل الى بيت المال الذى عند الامام » (١٨) .

وبذلك فان الفكر المالى الاسلامى ، يرى جواز نقل الزكاة من بلدها الى بلد آخر او الى بيت مال المسلمين فى مقر الخلافة لاعتبارات او مصالح عامة للمسلمين .

* * *

---

(١٨) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

المبحث الثانى

(التزامات بيت مال الزكاة)

كانت الزكاة فى أول أمرها توزع على الفقراء ومن فى حكمهم، وعند اللزوم والضرورة ، كان رسول الله - ﷺ - يوزعها على رأيه واجتهاده فى الاغراض الحربية والسياسية ، وقد نشأ عن هذا التوزيع جدل بين المسلمين فنزل قوله تعالى : « **انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم** » (١) .

وبذلك خصصت التزامات بيت مال الزكاة لمن ذكروا فى الآية الكريمة التى صارت دستورا لتوزيع الزكاة .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « بعد ان كان رسول الله - ﷺ - يقسمها على رأيه واجتهاده ، حتى لزمه بعض المنافقين ، وقال أعدل يا رسول الله . فقال : (ثكلتك أمك اذا لم أعدل فمن يعدل) .

ثم نزلت آية الصدقات بعد ، فعندها قال : رسول الله - ﷺ - « ان الله تعالى لم يرض فى قسمة الأموال بملك مقرب ولا نبى مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه » (٢) .

وبذلك فقد شملت التزامات بيت مال الزكاة ، فئات الضعفاء من الفقراء والمساكين ، و تامين الغارمين وأبناء السبيل ، ونشر

---

(١) سورة التوبة : ٦٠ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٢ .

الدعوة الاسلامية وتحرير الأرقاء وفك أسرى المسلمين ، وغير ذلك من المصالح الدينية والسياسية والاجتماعية والتكافل الاجتماعى للأمة المسلمة .

وعلى ضوء ما ذكره القرآن الكريم عن التزامات بيت مال الزكاة وما بينته سنة النبى - صلى الله عليه وسلم - والخلفاء الراشدون والأئمة المجتهدون من مفكرى الاسلام ، سنتحدث عن مصارف الزكاة الثمانية من خلال فكر الامام الماوردى .

يقول الامام الماوردى : « واجب ان تقسم صدقات - المواشى والعشار الزرع والثمار وزكاة الأموال والمعادن وخمس الركاز - لأن جميعها زكاة ، على ثمانية أسهم للأصناف الثمانية اذا وجدوا ، ولا يجوز أن يخل بصنف منهم ...

فواجب على عامل الصدقات بعد تكاملها ، ووجود جميع من سمى لها ، أن يقسمها على ثمانية اسهم بالتسوية ...

● سهم منها الى الفقراء : والفقير هو الذى لا شىء لـه ...

● السهم الثانى الى المساكين : والمسكين هو الذى لـه ما لا يكفيه ، فكان الفقير اسوأ حالا منه ...

فيدفع الى كل واحد منهما اذا اتسعت الزكاة ، ما يخرج به من اسم الفقر والمسكنة الى ادنى مراتب الغنى ، وذلك مقيد بحسب حالهم .

● السهم الثالث سهم العاملين عليها ، وهم صنفان : احدهما المقيمون بأخذها وجبايتها ، والثانى المقيمون بقسمتها وتفريقها من امين ومباشر ومتبوع وتابع ، ... فيدفع اليهم من سهمهم قدر اجور امثالهم ، فان كان سهمهم منها اكثر رد الفضل على باقى السهام ، وان

كان اقل ، تممت أجورهم من مال الزكاة فى أحد الوجهين ، ومن مال المصالح فى الوجه الآخر .

● السهم الرابع سهم المؤلفة قلوبهم ، وهم أربعة أصناف : صنف يتألفهم لمعونة المسلمين ، وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم فى الاسلام ، وصنف لترغيب قومهم وعشائرهم فى الاسلام ، فمن كان من هذه الأصناف الأربعة مسلما جاز أن يعطى من سهم المؤلفة من الزكاة ، ومن كان منهم مشركا عدل به عن مال الزكاة الى سهم المصالح من الفىء والغنائم .

● السهم الخامس سهم الرقاب : وهو عند الشافعى وأبى حنيفة مصروف فى المكاتبين ، يدفع اليهم قدر ما يعتقون به ، وقال مالك : يصرف فى شراء عبيد يعتقون .

● والسهم السادس للغارمين ، وهم صنفان : صنف منهم استدانوا فى مصالح انفسهم ، فيدفع اليهم مع الفقر دون الغنى ما يقضون به ديونهم ، وصنف منهم استدانوا فى مصالح المسلمين ، فيدفع اليهم مع الفقر والغنى قدر ديونهم من غير فضل .

● والسهم السابع سهم سبيل الله تعالى ، وهم الغزاة : يدفع اليهم من سهمهم قدر حاجتهم فى جهادهم ، فان كانوا يرابطون فى الثغر ، دفع اليهم نفقة ذهابهم وما امكن من نفقات مقامهم ، وان كانوا يعودون اذا جاهدوا ، اعطوا نفقة ذهابهم وعودهم .

● والسهم الثامن سهم ابن السبيل : وهم المسافرون الذين لايجدون نفقة سفرهم يدفع اليهم من سهمهم اذا لم يكن سفر معصية ـ قدر كفايتهم فى سفرهم ، وسواء من كان منهم مبتدئا بالسفر او مجتازا .

وقال ابو حنيفة : أدفعه الى المجتاز دون المبتدىء بالسفر » (٣) .

---

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٢ ، ١٢٣ ، والاقناع : ص ٧٠ ، ٧١ .

وبذلك فان الفكر المالى الاســـــلامى ، يــــرى تعميم الأصناف المستحقين اذا كثر المـــال ، ووجدت الأصناف وتســـاوت حاجاتهم أو تقاربت ، فلا يجوز حرمان صنف منهم مع قيام سبب استحقاقه ووجود حاجتــه ، وليس بلازم التســـوية بين كل صنف وآخــر فى قـــــدر ما يصرف لــه ، وانما يكون ذلك حسب العــدد والحاجة .

كما يجوز صرف الزكاة كلهــا لبعض الاصناف خاصة ، لتحقيق مصلحة معتبرة شرعا تقتضى التخصص كما لا يلزم التسوية بين افراد الصنف الواحــد الاصناف الثمانية فى قــدر ما يعطونه بل يجـــــوز المفاضلة بينهم حســـب حاجاتهم ، لان الحاجات تختلف من فـــرد الى آخـــر .

كما ينبغى ان يكون الفقراء والمســاكين ، هم أول من تصرف اليهم الزكــاة لان كفايتهم واغنائهم ، هو الهدف الاول من الزكاة .

ولا تجوز الزيادة على الحــد الاقصى الذى يصرف للعاملين عليها جباية وتوزيعــا ، وقد حــدد بمقدار الثمن من حصيلة الزكاة . حتى لا ينفق قــدرا كبيرا مما يجىء منها على الادارات والاجهزة المكلفة . بجبايتها ، وحتى لا تنفق المبالغ المحصلة بسبب الاسراف فى نفقات الجباية والتحصيل ، مما يرهق موازنة بيت مال الزكاة .

وحـول ضوابط التزامات بيت مــال الزكاة عند توزيعها على الاصناف الثمانية يقول الامام الماوردى : « واذا قسمت الزكـــاة فى الأصناف الثمانية لم يخل حالهم بعدها من خمسة اقسام :

احدها : ان تكون وفق كفايتهم من غير نقص ولا زيادة ، فقــد خرجـوا بما أخذوه من أهل الصدقات ، وحرم عليهم التعرض لها .

الثانى : أن يكون مقصرة عن كفايتهم ، فلا يخرجون من اهلها ، ويحالون بباقى كفايتهم على غيرها .

الثالث : أن تكون كافيــة لبعضهم مقصرة عن الباقين ، فيخرج المكتفون عن أهلها ، ويكون المقصرون على حالهم من أهل الصدقات

الرابع : أن تفضل عنكفاية جميعهم ، فيخرجون من أهلها بالكفاية ويرد الفاضل من سهامهم على غيرهم من أقرب البلاد اليهم .

الخامس : أن تفضلعن كفايات بعضهم وتعجز عن كفايات الباقين ، فيرد ما فضل عن المكتفين على من عجـــز من المقصرين حتى يكتفى الفريقـــان .

واذا عــدم بعض الأصـــناف الثمانية ، قسمت الزكــاة على من يوجــد منهم ولو كان صنفا واحدا .

ولا ينقل سهم من عــدم منهم فى جيران المـــال ، الاسهم سبيل الله فى الغــزاة ، فانــه ينقل اليهم ، لأنهم يســـــكنون الثغــور فى الأغلب » (٤) .

وهكذا نجــد الفكر المــالى الاسلامى ، اعطى اهتماما بالغـــا بالتزامات بيت مال الزكاة حيال مستحقيها ، حتى لا يميل الميزان ، وتلعب الأهواء ، ويأخــذ المــال من لا يستحقه ، ويحـــــرم منه من يســتحقه ، وحتى لا تجمع الأموال من أربابها ، لتنفق على الــولاة واقاربهم واعوانهم وكل ما يظهر عظمتهم وسلطانهم ، ضاربين عرض الحائط بكل ما تحتاجه فئات الشعب العاملة والضعيفة من الفقـــراء والمساكين والمحتاجين .

---

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ ، ١٢٤ ، الاقناع : ص ٧٢ .

(تعقيـــــب)

(حـول حقـوق والتـزامات خـزانة بيـت مـال الزكـاة)

جاءت رسـالة الاسـلام شـاملة هادية ، هدفها تحرير الفرد من الظـلم وتكريمـه واسـعاده ، فهى تسـعى دائمـا لتوجيه الشـعوب والحكام الى الحـق والخير ، وتدعو الناس كل الناس الى الله ليعبدوه ولا يشركوا به شيئا ، ولا يتخذ بعضهم أربابا من دون الله .

ولـذا اعطى الفكر المـالى الاسـلامى اهمية كبيرة نحو حقـــوق والتزامات خزانة بيت مـال الزكاة ، من أجـل تحقيق الضمان العادل لأفـراد المجتمع فيسود الرخـاء ويعم الصلاح ، وتتحقق العــــدالة الاجتماعية ، وينتشر التعاون والتعاطف بين افراد المجتمع الاسلامى .

ولهذا أوجب الفكر الاسلامى على الدولة ، تحصيل موارد بيت مـال الزكـاة وتوزيعـه على مستحقه وذلك لعـدة أسباب اهمها : -

- أن كثيرا من اربـاب الأموال قد تموت ضمائرهم بسبب حب الدنيـا والمسـاك المـال عن مستحقه ، فلا ضمان للفقراء والمسـاكين وغيرهم اذا ترك حقهم لمثل هـؤلاء ، كما هو حاصل الآن من اكثـر الأغنيـاء .

- أن فى اخـذ الفقراء والمساكين حقهـم من الدولـــة ، لا من الأشخاص الأغنيـاء ، فيـه حفظ لكرامتهم ، ورعاية لمشـاعرهم من ان يجرحها المن والأذى .

- أن صرف الزكـاة ليس مقصورا على الفقراء والمساكين وابنـاء السبيل ، بل هناك جهات أخرى تصرف الزكاة اليها من المصالح العامة لا يستطيع الأغنياء تقديرها ، انما تقديرها يرجع الى أجهزة الدولة مثل حق المؤلفة قلوبهم واعداد العدة للجهاد فى سبيل الله .

الفصل الثانى

« حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة »

(الموازنـــة العـــامة للدولـــة)

تمهيـــــد : -

انتهج الفكر المالى الاسلامى منذ سنيه الأولى ، سياسة الموازنـة بين موارد الدولة ونفقاتها ، وقد ارتبطت هذه السياسة بالقواعد الكلية التى أقرها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ - بتبيانها وتطبيقها.

واتخذت هذه السياسة طابع المرونة والاجتهاد فى الرأى كلمـا جدت الحاجات وتنوعت الأحـــداث والمطالب تبعـا لتطور الازمنـــة والأمكنـــة .

وكان الخلفاء ومفكرو الاســـلام ، دائما يربطون الجزئيـــات والتفريعات التى انتهوا اليهـا بالقواعـد الكليـة التى جاء بهـا القرآن الكريم ، والسـنة النبوية ، ليحققوا من وراء ذلك روح الاسلام فيمـــا ينبغى أن يقـوم عليه المجتمع من توازن اجتماعى وسياسى واقتصادى دون تزمت أو تحجـــر .

وقد كانت الموارد العامة للـدولة كثيرة ومتنوعة ، منها موارد دوريـــة ذات مواعيـــد ثابتة تحصل كل عام مثل الجزية والخراج ، وغير دورية - مثل : العشور والفىء وخمس الغنائم وتركة من لا وارث لـــه وكل مـــال لا يعرف لـــه مستحق معين من الافراد .

وكانت هذه الموارد توجـــه الى الحاجات العـامة لمصالح المسلمين من الدفاع والأمن الداخلى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية

وغير ذلك من نفقــات الدولــة .

ولذا ســنتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : حقــوق خزانــة الأموال العامة .

المبحث الثانى : التزامات خــزانة الأموال العامة .

المبحث الثالث : وظائف الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الأول

(حقوق خزانة الأموال العامة)

تشمل حقوق الخزانة العامة للدولة ، كل مال لا يستحقه فرد بذاته من المسلمين ، لأن حقوق (موارد) الخزانة العامة فى الفكر المالى الاسلامى ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة للدولة .

وحقوق الخزانة العامة للدولة كثيرة منها : الجزية والخراج والعشور ، وايرادات املاك الدولة والقروض والتوظيف ، وخمس الفيء وخمس الغنيمة ، والضوائع وغير ذلك من الموارد الأخرى الثانوية .

وحول حقوق الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « كل مال اخذ من المشركين بغير ايجاف خيل ولا ركاب ، من خراج ارض او جزية ، أو مال صلح ، او عشور تجارة ، أو تركة ميت لم يخلف وارثا » (١) .

حقوق الخزانة العامة من الجزية : ـ

فرضت الجزية على أهل الذمة ، كما فرضت الزكاة على المسلمين ، فالجميع فى نظر الاسلام رعية لدولة واحدة ، يتمتعون بحقوق واحدة ، وينتفعون بمصالح الدولة العامة بنسبة واحدة .

أما الزكاة : فهى تتضمن معنى تعبدى ، بينما الجزية تحمل معنى قانونى يدخل فيما يسمى بحقوق الدولة الخاصة .

فكأن الجزية اثبتت للذمى الأمن العام على نفسه واهله وماله فى المقام والسفر ، ومن ثم فقد وجب على المسلم الجهاد فى

---

(١) الاقناع : ص ١٧٩ .

سبيل الله ، والذمى وجبت عليه الجزية ، وذلك بغية التكافؤ العادل بين المسلمين والذميين .

وتقدر الجزية على ثلاثة اصناف فى كل سنة :

١ - الأغنياء : فرض عليهم قيمة ثمانية وأربعون درهما .
٢ - المتوسطون : فرض عليهم قيمة اربعة وعشرون درهما .
٣ - الفقراء : فرض عليهم قيمة اثنان وعشرون درهما .

وقد اعفى من هؤلاء المرضى والعجزة وغير المتكسبين من حرفة أو غيرها ، فلا جزية على مسكين ، ولا على مقعد ، ولا على ذى عاهة ولا على الرهبان فى الأديرة ، ولا على المرأة ، ولا على الصبى ، وبذلك توجب الجزية على الحر القادر .

وفى هذا المعنى يقول ابو يوسف : « والجزية واجبة على جميع اهل الذمة ممن فى السواد وغيرهم من أهل الحيرة وسائر البلدان من اليهود والنصارى والمجوس والصائبين والسامرة ، ما خلا نصارى بنى تغلب واهل نجران خاصة .

وانما تجب الجزية على الرجال منهم دون النساء والصبيان : على الموسر ثمانية وأربعون درهما ، وعلى الوسط اربعة وعشرون ، وعلى المحتاج الحراث العامل بيده اثنا عشر درهما يؤخذ ذلك منهم فى كل سنة ...

ولا يحل للوالى ان يدع احدا من النصارى واليهود والمجوس والصابئين والسامرة الا أخذ منهم الجزية ، ولا يرخص لأحد منهم فى ترك شىء من ذلك ، ولا يحل ان يدع واحدا ، ويأخذ من واحد ، ولا يسع ذلك لأن دماءهم وأموالهم انما احرزت بأداء الجزية » (٢) .

---

(٢) الخراج : ١٢٢ .

وحول الأصناف التى تؤخذ منها الجزية واختلاف الفقهاء فى قدرها يقول الامام الماوردى : « ولا تجب الجزية الا على الرجال الأحرار العقلاء ، ولا تجب على امراة ولا صبى ولا مجنون ولا عبد ، لأنهم أتباع وذرارى ...

واختلف الفقهاء فى قدر الجزية .

فذهب أبو حنيفة الى تصنيفهم ثلاثة اصناف : اغنياء يؤخذ منهم ثمانية واربعون درهما ، وأوساط يؤخذ منهم اربعة وعشرون درهما ، وفقراء يؤخذ منهم اثنا عشر درهما . فجعلها مقدرة الأقل والأكثر ومنع اجتهاد الولاة فيها .

وقال مالك : لا يقدر اقلها ولا اكثرها ، وهى موكولة لاجتهاد الولاة فى الطرفين .

وذهب الشافعى : الى انها مقدرة الأقل بدنيا لا يجوز الاقتصار على اقل منه ، وعنده غير مقدرة الأكثر ، يرجع فيه الى اجتهاد الولاة ، ويجتهد رايه فى التسوية بين جميعهم أو التفضيل بحسب احوالهم ...

ولا تجب الجزية عليهم فى السنة الا مرة واحدة بعد انقضائها بشهور هلالية ... » (٣) .

وفى موضع اخر يحدد الامام الماوردى الاصناف التى تؤخذ منها الجزية ومقدارها والحكمة من اخذها بقوله : « واذا بذل الجزية اهل الكتاب من اليهود والنصارى ومن وافقهما فى أصول دينهما من الصائبين والسامرة والمجوس الذين هم فيها كأهل الكتاب، اقروا بها فى دار الاسلام آمنين على نفوسهم واموالهم وذراريهم .

---

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٤٤ ، ١٤٥ .

ولا يقبل من احـد منهم فى كل سـنة اقل من دينـار ، فان صولحوا على اكثر منه لزمهم ما صولحوا عليه ...

واذا صالح الامام قومـا عليها ، اثبت ما استقر من صلحهم فى دواوين امصار المسلمين ليؤخذوا بها » (٤) .

حقوق الخزانة العامة من الخراج : (٥)

فرض الخراج على الأرض التى صالح عليها المشركون بمقـدار معين من حاصلاتها الزراعية أو من أموالهم . وكـذا الاراضى التى فتحهـا المسـلمون عنوة وحربا ووقفها الامام على مصالح المسلمين .

يقول الامام الماوردى : « واما الخراج ، فهو ما وضع على رقاب الأرض من حقـوق تؤدى عنها » (٦) .

ولم يعرف الخراج موردا ماليـا للدولة فى العصر النبوى ولا فى عهـد ابى بكـر الصـديق ـ رضى الله عنـه ـ اما فى عهـد عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنـه ـ اتسعت رقعة الدولة الاسلامية ، واضيفت الى الموارد الماليـة موارد جديدة كان من اهمها الخراج .

ويوضح الامام الماوردى الأصل فى الخراج انه يوضع على الأرض التى صولح عليها المشركون بقوله : « ما صولح عليـه المشركون من أرضهم ، فهى الارض المختصة بوضع الخـراج عليها ، وهى على ضـربين .

احدهما : ما خلا عنـه اهله حتى خلصت للمسلمين بغير قتال، فتصير وقفـا على مصالح المسلمين ، ويضرب عليها الخراج ؛ ويكون

---

(٤) الاقنـاع : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

(٥) يشبه الضريبة العقارية التى نعرفها الآن بالنسبة للأراضى الزراعية .

(٦) الاحكـام السـلطانية : ص ١٤٦ .

اجـرة تقـر على الأبـد ، وان لم يقـدر بمـدة ، لما فيها من عموم المصلحة ، ولا يتغير باسـلام ولا ذمـــة ، ولا يجـوز بيـع رقابهـا اعتبارا لحكم الوقوف .

الثـانى : ما اقـام فيه اهلـه وصلحوا على اقـراره فى ايديهم بمزاج يضرب عليهم ، فهذا على ضربين .

احداهما : ان ينزلوا على ملكهـا لنا عند صلحنا ، فتصير هذه الأرض وقفـا على المسلمين كالذى انجلى عنه اهلـه ، ويكون الخراج المضروب عليهـم اجـرة لا تسـقط باسلامهم ، ولا يجوز لهم بيـــع رقابهـا ...

الثـانى : ان يستبقوها على املاكهم ، ولا ينزلوا عن رقابهـا ويصالحوا عنها بخـراج يوضع عليها ... » (٧) .

ويقدر الخراج بما تحتمله الأرض .

وحول هـذا التقدير يقول الأمام الماوردى : « فامـا قدر الخراج المضروب ، فيعتبر بما تحتمله الأرض .

فان عمر ـ رضى الله عنه ـ حين وضـع الخـراج على ســواد العـراق ، ضـرب فى بعض نواحيه على كل جريب (٨) قفيـزا (٩) ودرهمـا ...

وضرب على ناحية اخرى غيرها هذا القـدر ، فاستعمل ـ عثمان ابن حنيف ـ عليـه وامره بالمســـاحة ووضع ما تحتمله الأرض من

---

(٧) الاحكـام السـلطانية : ص ١٤٧ .

(٨) يقصد بالجريب مساحة معينة من الأرض الزراعية يبلغ مساحتهـا ٣٦٠٠ ذراع مربع أى يسـاوى نحو ١٢٠٠ متر مربع وكانت هذه المسـاحة فى العراق والشـام اما فى مصر فكانت الوحدة المساحية هى الفـدان التى يسـاوى ٤٢٠٠ متر مربع .

(٩) القفيز : وزنه ثمانية أرطال تقريبا .

خراجها - فمسح ووضع على كل جريب من الكرم والشجر الملتف عشر دراهم ، ومن النخل ثمانية دراهم ، ومن قصب السكر ستة دراهم ، ومن الرطبة خمسة دراهم ، ومن البر أربعة دراهم ، ومن الشعير درهمين .

وكتب بذلك الى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - فأمضاه ، وعمل فى نواحى الشام على غير هذا ، فعلم أنه راعى فى كل أرض ما تحتمله .

وكذلك يجب أن يكون واضع الخراج بعده يراعى فى كل ارض ما تحتمله ... » (١٠) .

حقوق الخزانة العامة من العشور :

يقصد بالعشور : الأموال التى تؤخذ على التجارة الصادرة من البلاد الاسلامية والواردة اليها .

ولا يخلو الحال من ان الذى يمر على العاشر مسلما او ذميا ، او مستأمنا ، فان كان مسلما فالمقدار الذى يؤخذ من تجارته - ربع العشر - وهو بمثابة الزكاة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) وان كان ذميا يؤخذ من تجارته - نصف العشر (١١) وان كان مستأمنا يؤخذ من تجارته - العشر - (وهما من حقوق الخزانة العامة للدولة) .

فالعشور هنا متنوعة المعايير وتختلف باختلاف المكلفين ،وحكمة ذلك أن الماخوذ من المسلمين زكاة وهى - ربع العشر - وتضعيفها

---

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٤٨ .

(١١) العشر هنا : صار علما لما ياخذه العاشر ، سواء كان الماخوذ عشر لغويا او نصفه او ربعه ، والعاشر : هو من نصبه الامام لياخذ العشور

على أهل الذمة اعتبارا بما حدث مع نصارى بنى تغلب ، والعشر على المستأمنين نظير معاملتهم للمسلمين .

هذا وقد حدد الفكر المالى الاسلامى الحد الأدنى الذى يجب فيه العشور ، وهو ما قيمته من الذهب عشرون دينارا (أى مثقالا) ومن الفضة مائتى درهم ، فلا تؤخذ العشور من مال التجارة اذا قوم ونقص عن هذا النصاب .

وحول تنوع المعايير واختلاف المفروض على المكلفين ، والحد الأدنى الذى يجب فيه العشور يقول ابو يوسف : « يؤخذ من المسلمين ربع العشر ، ومن أهل الذمة نصف العشر ، ومن أهل الحرب العشر ، من كل ما مر به على العاشر ، وكان للتجارة ، وبلغ قيمة ذلك مائتى درهم فصاعدا اخذ منه العشر ، وان كانت قيمة ذلك اقل من مائتى درهم لم يؤخذ منه شىء .

وكذلك اذا بلغت القيمة عشرين مثقالا ، اخذ منها العشر ، فان كانت قيمة ذلك اقل لم يؤخذ منها شىء ، واذا اختلف عليه بذلك مرات كل مرة لا يساوى مائتى درهم لم يؤخذ منه شىء » (١٢) .

ويفرق أبو يوسف بين مصرف عشور كل من المسلم والذمى والمستامن (الحربى) فيقول : « وكل ما اخذ من المسلمين من العشور ، فسبيله سبيل الصدقة (اى من حقوق بيت مال الزكاة) ، وسبيل ما يؤخذ من اهل الذمة جميعا واهل الحرب سبيل الخراج - (أى من حقوق الخزانة العامة للدولة) ، وكذلك ما يؤخذ من اهل الذمة جميعا جزية رءوسهم ، وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فان سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما فيه الخراج (أى يصرف فى المصالح العامة) وليس هو كالصدقة » (١٣) .

---

(١٢) الخراج : ص ١٣٢ ، ١٣٣ .

(١٣) الخراج : ص ١٣٤ .

١

حقوق الخزانة العامة من الفىء : -

يقصد بالفىء : هو المال الذى يؤخذ من غير المسلمين عفوا من غير قتال - (أى صلحا) .

وقد توسع الامام الماوردى فى تعريف الفىء ، فجعله بمعناه العام بقوله : « كل مال وصل من المشركين عفوا من غير قتال ولا بايجاف خيل ولا ركاب ، فهو كمال الهدنة والجزية واعشار متاجرهم ، أو كان واصلا بسبب من جهتهم كمال الخراج » (١٤) .

وفى موضع آخر يزداد توسعا فى تعريف الفىء فيقول : « وكل مال اخذ من المشركين بغير ايجاف خيل ، ولا ركاب من خراج أرض أو جزية رقبة ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، او تركة ميت لم يخلف وارثا ، فجميعه فىء ...

ويمنع منه اهل الصدقات ، كما يمنع اهل الفىء من مال للصدقات .. »(١٥) .

ويرى الامام الماوردى أن الفىء والغنيمة يتفقان فى امرين ويختلفان من وجهين بقوله : « اما الفىء والغنيمة فهما متفقان من وجهين ومختلفان من وجهين .

فاما وجها اتفاقهما ، فاحدهما : ان كل واحد من المالين وصل من غير المسلمين . والثانى : ان مصرف خمسهما واحد .

وأما وجها افتراقهما ، فاحدهما : أن مال الفىء ماخوذ عفوا ومال الغنيمة ماخوذ قهرا ، والثانى : أن مصرف أربعة اخماس

---

(١٤) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٥) الاقناع : ص ١٧٩ .

الفىء (عند من يرى تخميســه) مخالف الغنيمة لمصرف أربعــة اخماس الغنيمة » (١٦) .

وهل يخمس الفىء كالغنيمة ؟

يرى الامام الماوردى أن يخمس كمــا يخمــس مال الغنيمة ، ويصرف كما يصرف خمس الغنيمة فيقول : « يصرف خمسه (الفىء) فى أهل الخمس كالغنيمة .

ويعد اربعة اخماسه لمصالح المسلمين وأرزاق جيوشــهم ويرتزق منــه امامهم » (١٧) .

ويرى أبو يوسف وابو عبيد : أن الفىء لا يخمس بل يصرف كله فى مصالح المسلمين . وهذا أيضا رأى مالك وأحمد بن حنبل (١٨) .

وبذلك فان الامام الماوردى يجعــل أربعــة أخمــاس الفىء من حقوق الخزانة العامة للدولة ، يصرف فى مصالحها العامة والخمس الباقى لأهل الخمس مقسوما على خمســة . وفى هذا يقول : « ففيه (اى الفىء) اذا أخذ منهم أداء الخمس لأهل الخمس مقسوما على خمســــة ، وقال ابو حنيفة - رضى الله عنه - لا خمس فى الفىء ، ونص الكتاب فى خمس الفىء يمنع من مخالفته قال تعالى : « **مـــا أفاء الله على رسوله من أهل القرى ، فلله وللرسول ولــذى القــربى واليتامى والمساكين وابن السبيل .. »(١٩) .**

ويرى الامام الماوردى فى تقسيم الأربعة أخماس الباقية رأيين فيقول : « وأما أربعة أخماسه (أى الفىء) ففيه قولان :

---

(١٦) الأحكــام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٧) الاقنـــاع : ص ١٧٩ .

(١٨) انظر : الخراج - لابى يوســف ص ١٩ ، والأموال - لابى عبيــد ص ٢٨٥ .

(١٩) الأحكــام السلطانية : ص ١٢٦ - سورة الحشر : ٧ .

أحدهما : أنه للجيش خاصة لا يشـــاركهم فيه غيرهم ، ليكون معدا لأرزاقهم ٠

والثانى : أنه مصروف فى المصـــالح التى منهـــا ارزاق الجيش وما لا غنى للمسلمين عنه ٠٠) (٢٠) ٠

وفى الجملة فان الفىء بمعناه العام من حقوق الخزانة العــامة للدولة ، لأنه من الأموال التى يستحقها المســـلمون من بيت المـــال العـــام ، حيث اكد الامام الماوردى ذلك بقوله : « فأما الفىء فمن حقـــوق بيت المـــــال ، لأن مصرفه موقـــوف على رأى الامـــام واجتهاده » (٢١) ٠

حقوق الخزانة العامة من خمس الغنيمة والفىء :

يقصد بالغنيمة : كل مـــال وصل الى المســـلمين من غيرهم عن طريق الغلبة والقوة والحرب قائمة ، وليست مقصـــورة على المـــال فقط ، بل تشمل المـــال والأسرى والعتاد والأسلاب والأرض والسباء (أى النساء والأطفـــال مما وقع للفاتحين (٢٢) ويصرف أربعـــة اخماسها للمحاربين والخمس الباقى يصرف - كالفىء - لله وللرسول ولذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ٠

وبيّن الامام الماوردى من هذا الخمس مايكون من حقوقه الخزانة العامة ، وما يكون حافظا له يصرف على مستحقيه ان وجدوا ٠ وذلك بقوله : « وأما خمس الفىء - عنـــد الشـــافعية - وخمس الغنيمة ، فينقسم ثلاثة أقسام :

١ - قسم منه : يكون من حقـــوق بيت المـــال (الخزانة العـــامة

---

(٢٠) الأحكـــام السلطانية : ص ١٢٧ ٠

(٢١) الأحكـــام السلطانية : ص ٢١٣ ٠

(٢٢) انظر الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ وما بعدها ٠

للـدولة) وهو سـهم النبى - ﷺ المصروف فى المصـالح العـامة ٠ لوقوفه مصرفه على رأى الامام واجتهاده ٠

٢ - وقســم منه : لا يكون من حقوق بيت المـال (أى أنه من الحسابات الخاصة) وهم سهم ذوى القربى ، لأنه مستحق لجماعتهم، فتعين مالكوه وخرج من حقوق بيت المـال ، لخروجه عن اجتهـاد الامام ورأيه ٠

٣ - وقسـم منه : يكون بيت المـال فيه حافظا له على جهاته ، وهو سهم اليتامى والمساكين وابن السبيل ان وجدوا دفع اليهم ، وان فقدوا أحرز لهم ٠٠ » (٢٣) ٠

ونرى أن القســم الثانى الخاص بذوى القربى يصبح الآن من حقوق الخزانة العامة للدولة لانقراض اصحابه ، وحتى لا يتســبب مشاكل سياسية عند ادعاء بعض الناس الانتساب اليهم فى وقتنـا الحــاضر ٠

حقوق الخزانة العامة من المـال الخاص بالضوائع :

يقصد بالمـال الخاص بالضــوائع : الأموال التى لا يعرف لهـا مســتحق على وجه التحديد ، او الأموال التى لا يعرف لهـا مالك معين ، هذه الأموال تؤل الى الخــزانة العامة للدولة ، وتنفق فى المصـالح العـامة ٠

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ان كل مـال استحقه المســلمون ولم يتعين مالكه منهم ، فهو من حقـوق بيت المـال (الخزانة العامة) ٠٠٠ » (٢٤) ٠

---

(٢٣) الاحكـام السلطانية : ص ٢١٤ ٠

(٢٤) الاحكـام السلطانية : ص ٢١٣ ٠

ويقول تقى الدين بن تيمية : « ثم انه يجتمع من الفىء جميع الاموال السلطانية التى لبيت مال المسلمين : كالاموال التى ليس لها مالك معين ، مثل من مات من المسلمين وليس له وارث معين ، وكالغصوب ، والعوارى ، والودائع التى تعذر معرفة أصحابها وغير ذلك من أموال المسلمين ، العقار والمنقول ، فهذا ونحوه مال المسلمين » (٢٥) .

التركات التى لا وارث لها :

ذهب الفكر المالى الاسلامى الى أن الخزانة العامة للدولة أولى بالأموال التى لا وارث لها ، تأسيسا على أن المصالح العامة هى مصرف كل مال ليس له مستحق خاص ، وللامام أن يصنع بهذا المال ما يرى أنه أنفع للمسلمين .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ما مات عنه اربابه ، ولم يستحق وارثه بفرض ولا تعصيب ، فينتقل الى بيت المال (الخزانة العامة) ميراثا لكافة المسلمين مصروفا فى مصالحهم .

وقال أبو حنيفة : ميراث من لا وارث له مصروف فى الفقراء خاصة صدقة عن الميت .

ومصرفه عند الشافعى فى وجوه المصالح أعم ، لأنه قد كان من الأملاك الخاصة ، وصار بعد الانتقال الى بيت المال من الأملاك العامة » (٢٦) .

الأموال التى تضبط مع اللصوص :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى أن الأموال والمتاع والسلاح

---

(٢٥) السياسة الشرعية ، فى اصلاح الراعى والرعية : ص ٤١ .

(٢٦) الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

وغير ذلك من الاشياء المسروقة التى تضبط مع اللصوص ولم يتبين اصحابها ، فانها تؤل الى بيت المال (الخزانة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول ابو يوسف : « واما ما سالت عنه يا امير المؤمنين ، مما يصيبه ولاتك فى الامصار مع اللصوص اذا أخذوا من المال والمتاع والسلاح وغير ذلك ، فما اصبت معهم من شىء ... فان جاء له طالب واقام بذلك بينه - شهودا لا بأس بهم - رد عليه متاعه واشهد عليه ، وضمنه المتاع أو قيمته ان جاء مستحق له ، وأن لم يأت له طالب بيع المتاع والسلاح وصير ثمنه والمال الذى اصيب معهم الى بيت المال (الخزانة العامة) » (٢٧) .

اموال الغرباء وامتعتهم :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى ان الاموال التى تعثر عليها الدولة ، ولم يستدل على صاحبها ، وليس لها من يطالب بها ، فانها من حقوق بيت المال (الخزانة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول ابو يوسف : « وما صار الى القضاة فى المدن والامصار من متاع الغرباء ومالهم ، وليس لذلك طالب ولا وارث ، فينبغى أن يرفع اليك ذلك .

فانه ان بقى فى ايدى القضاة ، صيروه الى اقوام يأكلونه وهذا وشبهه ما وجد مع اللصوص ، مما ليس له طالب ولا مدع انما هو لبيت مال المسلمين »(٢٨) .

حقوق الخزانة العامة من القطائع :

القطائع فى الفكر المالى الاسلامى ، نظام خاص يختلف كل

---

(٢٧) الخراج : ص ١٨٣ .

(٢٨) الخراج : ص ١٨٣ ، ١٨٤ .

الاختلاف عن أى نظام يتشابه معه فى مجرد الاسم ، وهو النظام الا قطاعى (٢٩) ، فلم تكن الأرض تنزع من ملاكها وتعطى للفاتحين وانما كانت الأرض المقطعة ، هى التى تصير ملكا للمسلمين بحكم الفتح وليس لها مالك يطالب بها ، مثل الأراضى التى تكون لحاكم البلاد نفسه ، أو لمن قتل فى الحرب أو هرب عنها ، وهذه هى التى كان يطبق عليها نظام القطائع .

فكان الامام يوزعها لمن يرى أن له بلاء حسنا فى الاسلام ، ومن يقوى على العدو ، ويرى فيه خيرا للمسلمين واصلاحا لأمرهم ، نظير قدر من المال يختلف باختلاف نوع الأرض المقطعة ، فان كانت خراجية فعليها الخراج ، وان كانت عشرية عليها العشر ، وللامام مطلق الحرية فى أن يربط غير ذلك ، ما دام يتفق مع الصالح العام .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وكل أرض ... ليست لأحد ولا فى يد أحد ولا ملك أحد ولا وراثة ولا عليها اثر عمارة ، فأقطعها الامام رجلا فعمرها ، فان كانت فى أرض الخراج ، أدى عنها الذى اقطعها الخراج ، ... وان كانت من أرض العشر أدى عنها الذى اقطعها العشر ...

والأرض عندى بمنزلة المال ، فللامام ان يجيز من بيت المال من كان له غناء فى الاسلام ، ومن يقوى به على العدو ، ويعمل فى ذلك بالذى يرى أنه خير للمسلمين وأصلح لأمرهم ...

---

(٢٩) وهو النظام الذى كان سائدا فى أوربا فى العصور الوسطى ، والذى يرجع نشأته الى الملك الفاتح ، الذى كان يوزع على قادته أراضى البلاد المفتوحة ، وهؤلاء يوزعونها من دونهم فى نظام هرمى معروف نظير الاخلاص للملك ومساعدته فى الحرب ، وكانت نتيجة ذلك أن الأرض تبقى فى أيدى الملوك ، ويظل الملك ورجال حربة يدا واحدة فى الدفاع لاشتراك مصالحهم جميعا وتبادل المنافع بينهم ، وأما الشعب فكان أفراده رقيق أرض كما هو معروف ، راجع ذلك تطور النظم الاقتصادية للدكتور زكريا أحمد نصر ص ٧٣ .

ولا أرى أن يترك أرضا لا ملك لأحد فيها ولا عمارة حتى يقطعها الامام ، فان ذلك اعمر للبلاد وأكثر للخراج ... » (٣٠) .

التكييف الفقهى لنظام القطائع :

كيف الامام الماوردى الحكم الفقهى لهذا النظام بقوله : « فهذا النوع من العامر (٣١) ، لا يجوز اقطاع رقبته ، لأنه قد صار باصطفائه لبيت المال ملكا لكافة المسلمين ، فجرى على رقبته حكم الوقوف المؤبد ، وصار استغلاله هو المال الموضوع فى حقوقه .

والسلطان فيه بالخيار على وجه النظر فى الأصلح بين أن يستغله لبيت المال ، كما فعل عمر (٣٢) - رضى الله عنه - وبين ان يتخير له من ذوى المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج يوضع عليه مقدر بوفور الاستغلال ونقصه ، كما فعل عثمان (٣٣) رضى الله عنه - ويكون الخراج اجرة تصرف فى وجوه المصالح ، الا ان يكون ماخوذا بالخمس ، فيصرف فى أهل الخمس ... » (٣٤)

---

(٣٠) الخراج : ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ .

(٣١) اى الأرض العامرة بالزراعة .

(٣٢) قرر الامام الماوردى : أن عمر - رضى الله عنه - كان يصرفها فى مصالح المسلمين وأنه لم يقطع من الأرض شيئا منها - انظر : الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٣) يقول الامام الماوردى : « ثم ان عثمان - رضى الله عنه - اقطعها، لأنه راى اقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها ، وشرط على من اقطعها اياه أن ياخذ منه حق الفىء ، فكان ذلك منه أقطاع اجارة لا اقطاع تمليك ، فتوفرت غلتها حتى بلغت على ما قيل خمسين الف الف درهم ، فكان منها صلاته وعطاياه ، ثم تناقلها الخلفاء بعده . » انظر : الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٤) الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى يؤكد أن للدولة أملاك خاصة هى من حقوق الخزانة العامة للدولة ، وأن هذه الأملاك تتكون من الأراضى التى ليس لها مالك معين .

وأن الفكر المالى الاسلامى ، يرى عدم احتفاظ الدولة بملكية هذه الأراضى أو بالاشراف على استغلالها ، وأن استغلال الأفراد لهذه الأراضى يكون أزكى انتاجا وأجزل فائدة من استغلال الدولة لها ، وأن اصلاح هذه الأراضى بفضل استغلال الفرد ، كفيل بزيادة موارد الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الثانى

« التزامات خزانة الأموال العامة »

تمهيـــــد :

التزامات خزانة الأموال العامة للـدولة ، كـثيرة ومتنوعة ، وتمشيا مع قاعدة التخصيص ، فان الفكر المالى الاسلامى ، يخصص، لكل نوع من النفقات العامة فى الدولة ، نوع أو أنواع من الايرادات العـــامة .

فايراد الدولة من - الجزية والخراج والعشور - كان يوجـــه للانفاق فى المصـــالح العامة من الـدفاع والأمن ورواتب العـــاملين بالدولة ، وتحقيق العدالة الاقتصادية ، وزيادة الانتاج والتنمية ، ونحو ذلك مما صالح الجماعة الاسلامية .

وايراد خمس الفىء وخمس الغنيمة ، يوجه جـزء منـه على فئات خاصة من مستحقى الضمان الاجتماعى - كاليتامى والمساكين وابن السبيل ، والباقى يوجه فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد بين الفكر المالى الاسلامى التزامات خزانة الأمـوال العامة فى الانفاق العام على مصالح المسلمين ونشر وتأمين الدعـوة الاسلامية ، والتزامات أخرى تتعلق بدور الخزانة العامة فى تحقيق السياسة المالية ، وتنفيذ موازنة الدولة .

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين : -

الأول : الالتزامات الخاصة بالانفاق العام .

الثانى : التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة

المطلـــــــب الأول

الالتزامات الخاصـة بالانفاق العـــام

تناول الفكر المالى الاسلامى ، التزامات خزانة الأموال العامة، نحو الانفاق ، فشملت نفقات الشئون الدينية ، والأمن العام الخارجى والداخلى ونفقات الخـدمات العـامة من تعبيـد الطـرق والجسـور والقناطر ، ورواتب العاملين بأجهـزة الدولـة من الـولاة والقضـاة وغيرهم ، وغـير ذلك مما تشـمله النفقـات السياسية والحربيـة والعمرانية ، وكل ما يتعلق بالمصالح العامة للمسلمين .

هذا وسوف نتناول نماذج من الفكر المالى الاسلامى ، حـول بعض الالتزامات الخاصة بالانفاق العام للدولة .

نفقات الشـئون الدينية : ـ

حـول التـزامات الخزانة العـامة للانفـاق على نشر الدعـوة الاسلامية يقول الامام المـاوردى : « جهـاد من عاند الاسـلام بعـد الدعوة ، حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ، ليقام بحق الله تعـالى فى اظهاره على الدين كله » (١) .

وحول الالتزام بالانفاق على تامين الأمة الاسلامية من الخلل والضياع والتفتت بسبب البدع والافكار الضالة الهدامة ، والحفـاظ على وحدة الأمة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « حفظ الدين على أصوله المستقرة ، وما أجمع عليه سلف الأمة ، فان نجم مبتدع او زاغ ذو شبهة عنه أوضح له الحجة ، وبين له الصواب ، واخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود ، ليكـون الدين محروسـا من خلـل ، والامة ممنوعة من ذلل » (٢) .

---

(١) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٥ .

نفقات الأمن العام الخارجى والداخلى :

وحول التزامات الخزانة العامة بالانفاق على الأمن العام سواء الأمن الداخلى أو الخارجى .

كان الهدف من نفقات الأمن العام كما يقول الامام الماوردى هو : « حماية البيضة ، والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس فى المعايش وينتشروا فى الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال » (٣) .

وحول الهدف من الانفاق فى تأمين حدود الدولة من الاعتداء عليها يقول الامام الماوردى : « تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة ، حتى لا تظهر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دما » (٤) .

وبالنسبة للانفاق على تامين الجبهة الداخلية يقول الامام الماوردى « اقامة الحدود ، لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك ، وتحفظ حقوق عباده من اتلاف واستهلاك »(٥) .

نفقات الاصلاحات العمرانية :

وحول التزامات الخزانة العامة بالانفاق على شق الأنهار والترع واقامة الجسور والقناطر والسدود ، لاستصلاح الأراضى وزيادة الثروة الزراعية يقول ابو يوسف : « واذا احتاج اهل السواد الى كرى أنهارهم العظام التى تاخذ من دجلة والفرات ، كريت لهم ، وكانت النفقة من بيت المال ومن أهل الخراج ، ولا يحمل ذلك كله على أهل الخراج .

---

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٥) الأحكام السلطانية : صـ ١٦ .

وأما الأنهار التى يجرونها الى أرضـهم ومزارعهـم وكـرومهم (العنب) ورطابهم (النخـل) وبساتينهم (الفاكهة) ومبـاقلهم (البقول) وما أشبه ذلك ، فكريها عليهم خاصة ليس على بيت المال من ذلك شىء ٠

فأما البثوق (الفتحات التى يحدثها الماء من جانب النهـر) والمسنيات (السدود) والبريدات (مفاتيح الميـاه) التى تكون فى دجلة والفرات وغيرهما من الأنهار العظام ، فان النفقة على هـذا كله من بيت المال لا يحمل على أهـل الخراج من ذلـك شىء ، لأن مصلحة هذا على الامام خاصة ، لأنه أمر عام لجميع المسـلمين ، فالنفقة عليه من بيت المال لأن عطب الأرضين من هذا وشبهه ، وانما يدخل الضرر من ذلك على الخراج » (٦) ٠

وهكذا نجد أبا يوسف يميز بين ما هو من التزامات خـزانة الدولة من اجل التنمية الزراعية وبين ما هو من اختصاص صـاحب الأرض من أجل تعميرها وزيادة انتاجها ٠

وبالنسبة للانفاق على تعبيد الطرق واصلاحها لتأمين التجارة الداخلية والخارجية وزيادة حركة التصدير والاستيراد يقول الامـام الماوردى : « وليهتم كل الاهتمام ، بأمن السبل والمسالك ، وتهذيب الطرق والمفاوز (٧) لينتشر الناس فى مسالكهم آمنين ، ويكونوا على أنفسهم وأموالهم مطمئنين ٠

ولا يقتصر على حماية ما يستمده من بلاده وسواده (الأرض الزراعية) فلم يستقم أمر بلاد كانت المسالك اليها مخوفة ، لأنهـا

---

(٦) الخـراج : ص ١١٠

(٧) أى الأمكان البرية القفر أنظر : لسان العرب / لابن منظور جـ ٥ ص ٣٩٣ ٠

تفتقر الى مجلوب اليها ، ومجتلب منها ، ليكثر جلبهم فيما ليس لهم ، وتخصب بلادهم بما ليس عندهم » (٨) ...

رواتب العاملين بأجهزة الدولة :

وحول التزامات الخزانة العامة للدولة ، نحو رواتب العاملين بها من الولاة والقضاة والجنود ورجال الادارة والتعليم وغير ذلك من المرتبات الواجبة للعاملين بأجهزة الدولة .

يقول أبو يوسف : « وسألت من أى وجه تجرى على القضاة والعمال الأرزاق ؟ ، فأجعل - أعز الله أمير المؤمنين بطاعته - ما يجرى على القضاة والولاة من بيت مال المسلمين : من جباية الأرض أو من خراج الأرض والجزية ، لأنهم فى عمل المسلمين ، فيجرى عليهم من بيت مالهم .

ويجرى على كل والى مدينة وقاضيها بقدر ما يحتمل .

وكل رجل تصيره فى عمل المسلمين ، فاجر عليه من بيت مالهم .

ولا تجر على الولاة والقضاة من مال الصدقة شيئا ، الا والى الصدقة فانه يجرى عليه منها كما قال الله تبارك وتعالى : « والعاملين عليها » (٩) .

وحول التزامات الخزانة العامة ، **لنفقات رجال الادارة فى الدولة** يقول الامام الماوردى : « استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليه من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة » (١٠) .

---

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٨٥ .

(٩) الخراج : ص ١٨٧ .

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

وبالنسبة لرواتب العاملين المدنيين بالدولة يقول الامام الماوردى: « وأما أرزاق ما عدا الجيش ... فينقسمون ثلاثة أقسام :

أحدها : من يرتزق على عمل غير مستديم ، كعمال المصالح ، وجباة الخراج فالاقطاع بأرزاقهم لا يصح ، ويكون ما حصل لهم بها من مال الخراج تسببا وحوالة بعد استحقاق الرزق وحلول الخراج .

والثانى : من يرزق على عمل مستديم ويجرى رزقه مجرى الجعالة ، وهم الناظرون فى أعمال البر التى يصح بها اذا ارتزقوا عليها ، كالمؤذنين والأئمة ، فيكون جعل الخراج لهم فى أرزاقهم تسببا به وحوالة عليه ، ولا يكون اقطاعا .

الثالث : من يرتزق على عمل مستديم ، ويجرى رزقه مجرى الاجارة وهو من لا يصح نظره الا بولاية وتقليد مثل القضاة والحكام وكتاب الدواوين ، فيجوز أن يقطعوا بأرزاقهم خراج سنة واحدة ... » (١١) .

وبخصوص نفقات من له صلة بمصالح المسلمين من العاملين بالشئون الخارجية والسياسية يقول الامام الماوردى : « واذا أراد الامام أن يصل قوما لتعود صلاتهم بمصالح المسلمين - كالرسل والمؤلفة - جاز أن يصلهم من مال الفىء (أموال الخزانة العامة) ...

فأما اذا كانت صلة الامام لا تعود بمصلحة على المسلمين ، وكان المقصود بها نفع المعطى خاصة ، كانت صلاتهم من ماله ...(١٢) » .

نفقات القوات المسلحة :

وحول التزامات الخزانة العامة نحو نفقات القوات المسلحة من

---

(١١) الأحكام السلطانية : ص ١٩٦ .

(١٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٨ .

اعداد الجيوش والمعـدات الحربية يقول الامام المـاوردى عن سـهم رسول الله - ﷺ - من الفىء بعد وفاته على مذهب الامام الشافعى : « وذهب الشـافعى رحمه الله الى أنه يكون مصروفا فى مصـالح المسلمين - كأرزاق الجيش وعداد الكراع والسلاح وبناء الحصـون والقناطر وأرزاق القضـاة والائمة وما جرى هذا المجرى من جـوه المصـالح » (١٣) .

وعن **تقدير رواتب الجنـد** يقول الامام المـاوردى : « وأما تقدير العطاء ، فمعتبر بالكفاية حتى يستغنى بها عن التماس مـادة تقطعه عن حماية البيضة .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه .

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر .

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقـدر فى عطائه ... » (١٤) .

وبالنسـبة لراتب الجندى **اذا حدث له اصـابة** يقول الامـام الماوردى : واختلف الفقهاء فى سـقوط عطائه اذا حدثت به زمـانة على قولين :

أحدهما : يسقط ، لأنه فى مقابلة عمل قد عدم .

---

(١٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(١٤) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

الثـــانى : أنــه بـــاق على العطـــاء ترغيبـــا فى التجنــــد والارتزاق ... » (١٥) .

وعن راتب الجندى حالة موته أو قتله يقول الامـــام المـــاوردى : « واذا مات أحدهم او قتل ، كان ما يستحق من عطـــائه موروثا عنه على فرائض الله تعالى ، وهو دين لورثته فى بيت المال .

واختلف الفقهاء فى استبقاء نفقـات ذريته من عطائه فى ديوان الجيش على قولين :

أحدها : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه ويحالون على مال العشر والصدقة .
الثانى : إنه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له فى المقام وبعثـا له على الاقدام .. » (١٦) .

ولاشك فان استمرار المعاشـات لذرية الجندى فى حالة موته هو الأولى بالصواب ، تشجيعا للجندى على الاقـدام ، وترغيبا له على الالتحاق فى سلك الجندية والدفاع عن الوطن .

❋ ❋ ❋

---

(١٥) الاحكـــام الســلطانية : ص ٢٠٦ ولعل الرأى الثانى هو الراجح والأنسب لزماننا .

(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ .

المطلـــــب الثـــــانى
التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة

تناول الفكر المالى الاسلامى ، الالتزامات الخاصــة بوظائف الخزانة العامة ودورها تجاه تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، من حيث مقابلة الدخل بالخرج والفائض والعجز فى الموازنة العامة ، وكيفية التغلب على العجز بطريق الاقتراض والتوظيف ، وكذا الحسابات الخاصـة بالخزانة وحسابات التسـوية ، والنظر فى زيادة المرتبات وغير ذلك من وظائف الخزانة العامة للدولة .

مقابلة الدخـل بالخرج :

تنـــاول الفكر المالى الاســلامى بواقعية احوال الايرادات اذا قوبلت بالنفقـــات محللا بذلك انعكاســات كل حالة على الأحوال السياسية والاقتصـادية للبلاد ، موضــحا بذلك الحالة المثلى التى ينبغى أن تكون عليها حالة الموازنة العامة للدولة .

وفى هذا يقول الامام المــاوردى : « لا يخلو حـال الدخل اذا قوبل بالخرج من ثلاثة احوال :

أحدها : أن يفضل الدخل الخرج . (فائض فى الموازنة) :

فهو المُلك السليم ، والتقدر المستقيم ، ليكون فاضل الدخـل معدا لوجود النوائب ، ومستحدثات العوارض ، فيأمن الرعية عواقب حاجته ، ويثق الجند بظهور مكنته ، ويكون الملك قادرا على دفـــع ما طرأ من خطب أو حدث من حرق ، فان للملك فنونا لا ترتقب ؛ وللزمان حوادث لا تحسب .

الثانيــة : أن يقصر الدخل عن الخرج . (عجز الموازنة) :

فهو الملك المعتل ، والتدبير المختل ، لأن السلطان - بفضل القدرة - يتوصل الى كفايته كيف قدر ، فتناول ما وجب ، ويطالب بما لا يجب ،

وتدعو الحاجة الى العدول عن لوازم الشرع وقوانين السياسة الى حرف (وجه) يصل به الى حاجته ويظفر بارادته ، فيهلك معه الرعايا وينبسط عليه الأجناد ، وتدعوهم الحاجة الى مثل ما دعته ، فلا يمكن قبضهم عن التسلط وقد تسلط ، ولا منعهم من الفساد وقد أفسد .

فان استدرك امره بالتقنع ، وساعده اجناده على الاقتصاد ، والا فالى عطب ما يؤول الفساد .

الثالثة : **ان يتكافأ الدخل والخرج حتى يعتدل** ، ولا يفضل ، ولا يقصر . (توازن الموازنة) .

فيكون الملك فى زمان السلم مستقلا ، وفى زمان الفتوق والحوادث مختلا ، فيكون لكل واحد من الزمانين حكمه .

فان ساعده القضاء بدوام السلم ، كان على دعته واستقامته وان تحركت به النوائب ، كده الاجتهاد ، وثلمه الأعوان ، فيجعل الملك ذخيرة نوائبه فى مثل هذه الأحوال الاحسان الى رعيته ، وتحكيم العدل فى سياسته ، ليكون بالرعية مستكثرا ، وبالعدل مستثمرا » (١٧) .

معالجة الفكر الاسلامى للعجز فى موازنة الدولة :

عالج الفكر المالى الاسلامى حالة العجز فى موازنة الدولة ، برؤية واقعية ، مبينا دور الخزانة العامة فى سد هذا العجز الذى قد يحدث فى حالات استثنائية — مثل الأزمات الاقتصادية أو الحروب وغيرها — كوسيلة لتغطية هذه النفقات الغير عادية .

وقد اتخذ الفكر المالى الاسلامى أساليب لسد هذا العجز منها القراض والتوظيف بالقدر اللازم لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية .

---

(١٧) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

وهنا نجد فقهاء الفكر الاسلامى يبيحون الاقتراض اذا كان يرجى لخزانة الدولة موارد لسد هذه القروض ، وفى حالة عدم توقع موارد لسدد هذا القرض ، وضعفت الموارد العادية لسد هذا العجز ، فلا مناص من الالتجأ الى التوظيف (١٨) .

وحول حل عجز الموازنة العامة للدولة **بطريق الاقتراض** ، يقول الامام الماوردى : « فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لأحدهما ، صرف فيما يصير منهما دينا فيه (١٩) .

فلو ضاق عن كل واحد منهما ، جاز لولى الأمر اذا خاف الفساد أن يقترض على بيت المال ما يصرفه فى الديون دون الارتفاق وكان من حدث بعده من الولاة مأخوذا بقضائه اذا اتسع (٢٠) لـه بيت المال ... » (٢١) .

وعن حل المشكلة **بطريق التوظيف** ، يقول الامام أبو حامد الغزالى « اذا لم يكن فى مال المصالح (خزانة الدولة) ما يفى بخراجات العسكر وخيف دخول العدو بلاد الاسلام ، أو ثوران الفتنة من قبل أهل الشر ، جاز للامام أن يوظف على الأغنياء مقدار كفاية الجند ... » (٢٢) .

ويؤكد الامام الشاطبى **حل هذه المشكلة بالتوظيف** فيقول : « انا اذا قررنا اماما مطاعا مفتقرا الى تكثير الجنود لسد حاجة الثغور

---

(١٨) التوظيف : ضريبة استثنائية تفرض على الأغنياء ، قد تصيب جزءا من رأس المال ، ويشترط تحديد المبلغ الذى يكفى لدفع هذه الظروف الاستثنائية والا يدفع فوائد لهذه القروض ، لأن الفوائد محرمة شرعا .

(١٩) أى تقديم النفقات المستحقة على وجه البدل ـ كنفقات القوات المسلحة لأنها مستحقة وجد المال أو انعدم ، وهذه تبرر فرض التزام جديد أو اقتراض .

(٢٠) أى حدث فائض فى الموازنة العامة للدولة .

(٢١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

(٢٢) المستصفى من علم الأصول : جـ ١ ص ٣٠٣ .

وحماية الملك المتسع الأقطار ، وخلا بيت المال وارتفعت حاجات الجند الى مال يكفيهم ، فللامام اذا كان عدلا ، أن يوظف على الأغنياء ما يراه كافيا لهم فى المال ، الى أن يظهر مال بيت المال ، ثم اليه النظر فى توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير ذلك ... » (٢٣) .

فاذا اجاز الفكر المالى الاسلامى للخزانة العامة للدولة الاقتراض والتوظيف من أجل تقويت القوات المسلحة ، فان ذلك يمتد ايضا بطريق القياس الى كل ما هو ضرورى لحماية المجتمع — كالتعليم والصحة والتنمية وغير ذلك مما ينفق فى المصالح العامة ، طالما أن الخزانة العامة ، لم تجد لديها ما تنفقه لسد هذه الحاجيات ، وذلك تمشيا مع القواعد الفقهية الكلية .

حالة الفائض فى الموازنة العامة :

اختلف فقهاء الفقه المالى الاسلامى،حول الفائض فى الموازنة العامة للدولة فهل يدخر ليكون احتياطيا لمواجهة الازمات وسنوات الشدة ، أم يصرف على من يعم صلاح البلاد والمسلمين .؟

وحول هذا يقول الامام الماوردى : « واذا فضلت حقوق بيت المال (الخزانة العامة) عن مصرفها (اى حدث فائض فى الموازنة) .

فذهب أبو حنيفة : الى انه يدخر فى بيت المال لما ينوب المسلمين من حادث .

وذهب الشافعى الى انه يقبض (اى يصرف) على اموال من يعم به صلاح المسلمين ولا يدخر ، لأن النوائب تعين فرضها عليهم اذا حدثت ... » (٢٤) .

---

(٢٣) الاعتصام : ج ٢ ص ٢٩٥ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

والواقع ان ما ذهب اليه الامام ابو حنيفة من تكوين مال احتياطى لمواجهت الأزمات الاقتصادية وغيرها ، هو الأنسب والأفضل والأصلح من وجهة النظر الاقتصادية .

ولأن افاضة المال على المسلمين فى أوقات الرخاء يؤدى الى التضخم وزيادته ، وفى فرض الضرائب عليهم أيام الأزمات يؤدى الى ارهاقهم .

وظائف الخزانة العامة فى ضبط النفقات :

نبه الفكر المالى الاسلامى ، الخزانة العامة للدولة ، بتطبيق كافة القواعد فى ضبط النفقات العامة ، كى يستقيم حال الموازنة العامة للدولة من حيث حسابات التسوية ، او الحسابات الخاصة على الخزانة العامة او استحقاق ارتباط النفقة من عدمه ، وغير ذلك من الوظائف .

فحول **تسوية حسابات** الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء اخرج من حرزه او لم يخرج ، لأن ما صار الى عمال المسلمين او خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه » (٢٥) .

وبالنسبة **للحسابات الخاصة** على الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « واما المستحق (من النفقات) على بيت المال فضربان :

احدهما : ما كان بيت المال فيه حرزا (اى حافظا) (٢٦) .

---

(٢٥) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٦) اى مجرد خزانة يصرف الى مستحقيه ـ على مذهب الشافعى ـ كسهم اليتامى والمساكين وابن السبيل فى الخمس .

فان كان المال موجودا فيه ، كان صرفه فى جهاته مستحقا ، وعدمه مسقط لاستحقاقه » (٢٧) .

وبخصوص ارتباط النفقة من عدمه يقول الامام الماوردى :
« الثانى : أن يكون بيت المال له مستحقا فهو على ضربين :

احدهما : أن يكون مصرفه مستحقا (٢٨) على وجه البدل - كأرزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح - فاستحقاقه غير معتبر بالوجود ، وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم ، فان كان موجودا عجل دفعه - كالديون مع اليسار ، وان كان معدوما ، وجب فيه (أى فى بيت المال) على الانظار - كالديون مع الاعسار .

الثانى : ان يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والأرفاق ، دون البدل (اى لم يتم الارتباط عليه) .

فاستحقاقه معتبر بالوجود دون العدم ، فان كان (المال) موجودا فى بيت المال وجب فيه ، وسقط فرضه عن المسلمين .

وان كان معدوما ، سقط وجوبه عن بيت المال ، (ويجوز فى هذه الحالة فرضه عند الضرورة) .

وكان ان عم ضرره ، من فروض الكفاية على كافة المسلمين حتى يقوم به منهم من فيه كفاية - كالجهاد .

وان كان مما لا يعم ضرره - كوعور طريق قريب يجد الناس طريقا غيره بعيدا او انقطاع شرب يجد الناس غيره شربا (أى مشربا) .

---

(٢٧) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٨) أى من حقوقه ، والتصرف فيه للحاكم .

فاذا سقط وجوبه عن بيت المال بالعدم ، سقط وجوبه عن الكافة لوجود البدل (٢٩) .

وهكذا نجد الامام الماوردى يفرق بين امرين :

الأول : ان كان عدم اجراء النفقة شأنه أن يعم الضرر ، كانت النفقة من فروض الكفاية على كافة المسلمين ، حتى يقوم بها منهم من فيه كفاية .

والثانى : ان كان عدم اجراء النفقة ممالا يعم ضرره ، اذا سقط وجوبه عن بيت المال بعدم وجود المال ، سقط وجوبه عن الكفاية لوجود البدل .

زيادة رواتب العاملين بالدولة أو نقصانها :

اهتم الفكر المالى الاسلامى ، برواتب العاملين بأجهزة الدولة والأسباب التى تستوجب زيادتها أو نقصانها وجعلها ضمن التزامات الخزانة العامة للدولة .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف فى **شأن رواتب القضاة والعمال والولاة :** « فاما الزيادة فى أرزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجرى عليهم ، فذلك اليك . من رأيت ان تزيده فى رزقه منهم زدت ، ومن رأيت أن تحط من رزقه حططت ، أرجو أن يكون ذلك موسعا عليك .

وكل ما رأيت أن الله تعالى يصلح به أمر الرعية ، فافعله ولاتؤخره فانى أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب » (٣٠) .

---

(٢٩) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ ، ٢١٥ .

(٣٠) الخـراج : ص ١٨٧ .

وبالنسبة لزيادة رواتب الجند أو نقصانها :

اختلاف الفقهاء حولها ، يقول الامام الماوردى : « ثم تعرض حاله (أى الجندى) فى كل عام فان زادت رواتبه الماسة زيد ، وان نقصت نقص .

واختلف الفقهاء اذا تقدر رزقه بالكفاية ، هل يجوز أن يزاد عليها ؟ .

فمنع الشافعى من زيادته على كفايته وان اتسع المال ، لأن اموال بيت المال لا توضع الا فى الحقوق اللازمة .

وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية اذا اتسع المال لها(٣١) » .

ولعل رأى أبا حنيفة فى زيادة رواتب الجند اذا كان هناك متسع لذلك فى الخزانة العامة للدولة ، هو الصواب ، لأن زيادة الرواتب تشجيعا للجنود على الاقدام والقيام بواجبهم على الوجه الأكمل . ورغبة للآخرين فى اللحاق بالجندية .

* * *

---

(٣١) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

تعقيـــــب

(حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة)

اعطى الفكر المالى الاســـلامى اهمية بالغة بحقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ، لاقامة مجتمع مترابط تسوده الأخوة والتعاون بين افراده حكاما ومحكومين ، يشعر كل فـرد فيه بمسئوليته تجـاه الآخـرين ٠

ولذا كانت حقوق الخزانة العامة للدولة ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة من النفقات ، وتامين ارباب الأموال على انفســـهم واموالهم ورعاية مصـــالحهم طبقا لقواعد العدل الالهى ، والأخوة الاســـلامية ٠

وقد اخذ تنظيم بيت المـــال فى الفكر المالى الاسلامى ، صـورة معينة تلبى احتياجات الدولة من النفقات العامة ، فجعل لكل ولاية ادارة مالية مســـتقلة تتمثل فى بيت مالها الخاص بها ، الى جوار بيت المـــال المركزى الموجود فى مقر العاصمة ، بحيث يقوم بيت المال المحلى بكافة مهام بيت المـــال المركزى داخل النطاق الادارى الذى يشرف عليه ٠

وكان بيت المال المحلى ، يتولى الانفـــاق على شـــئون الأمن والاستثمار والتنمية والتعليم والشئون الصحية وغير ذلك من الانفـــاق المقـــرر فى الاســـلام ، وبعد ذلك اذا حدث فائض من الايرادات ، ارسل الى بيت المـــال المركزى ٠

وفى حالة حدوث عجز فى ايراداته واحتاج بيت المـــال المحلى الى معونة من بيت المـــال المركزى ، قدمهـــا اليـــه من جهته ، أو بتحويلها من بيت مال محلى قريب منه ٠

وبذلك نستطيع أن نقول أن الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى اخذت بالتقسيم الراسى ، بحيث تقوم هذه البيوت جميعها بوظائفها دون تعارض فيما بينها .

وبجانب هذا التنظيم الادارى ، وجه الفكر المالى الاسلامى الحكام والمحكومين داخل الدولة ، أن يؤدى كل منهما الى الآخر ما يجب اداؤه اليه ، فكانت هذه التوجيهات التالية :

- على الحكام ونوابهم ان يعطوا لكل ذى حق حقه ، وليس للرعايا ان يطلبوا من ولاة الأموال مالا يستحقونه ، وعلى الرعية من الممولين اداء ما عليهم من الحقوق المالية بنفس راضية وقلب مطمئن، وعلى جامعى أموال الدولة ان يؤدوا الى خزانة الدولة جميع ما حصلوا عليه من الممولين .

- الحكام هم وكلاء على المال العام وليسوا بملاك له ، ولذلك قرر الفكر المالى الاسلامى ، عدم انفاق اموال الدولة حسب الأهواء ، لأن ولاة الأموال هم أمناء ونواب ، وليسوا ملاكا لأموال الدولة .

- فرض ضرائب لمواجة متطلبات احتياجات الدولة ، أو فرضها فى ظروف استثنائية (كالتوظيف) او (الاقتراض) يجب ان تكون للضرورة فقط ، وان تكون بقدر الحاجة ، ويتوقع سداد القرض مستقبلا وبدون فائدة ، حتى لا يرهق الشعب بسداده وتحمله ضرائب اخرى لا قدرة له على ادائها ، وان ترفع هذه الضرائب عند انتهاء اسبابها .

وهكذا نجد الادارة المالية فى الفكر الاسلامى نظام قائم بذاته نظام عادل يرعى مصالح الأفراد والجماعات والحكومات ، فيه توزيع عادل للثروات ، يتساوى فيه جميع من تظلهم دولة الاسلام .

* * *

الباب الثالث

(مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى)

تقــديم :

(مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها) فى الفــكر الاســلامى

المراقبة بمفهومها العـام : هى احدى مكونات العملية الاداريـة وهى احـدى وظائف الادارة ، ترتبط بأوجه النشاط الادارى المختلفة من تخطيط وتنظيم واتخاذ للقرارات وتنفيذها .

وهى عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من ان ما يجرى عليـه العمل ، يسير وفقـا للخطط الموضوعة والسـياسات المرسومة والبرامج المعـدة لذلك ، فى حـدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها ، لتحقيق اهداف معينة ، مع دراسة الانحراف فى التنفيذ لمعالجته ومنع تكرار وقوعه .

فهى بذلك تستهدف متابعة العمل ، والتاكد من أن ما يجـرى عليـه يسـير مسـاره الطبيعى ، كمـا تسـتهدف الكشـف عن الأخطاء والانحرافات وتصحيحها ، وتحديد المسئولية فى المسائل التى تتطلب محاسـبة المنحرفين محاسـبة عادلة (١) .

ولا تقتصر المراقبة المالية فى اختيـار افضل الوسـائل لتحصيل الايرادات العـامة وتنظيم استخداماتها على الوجـه الصحيح ، بل

---

(١) راجع كتاب مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام للمؤلف : ص ٧٨ .

تمتد الى اختيار افضل العناصر من العمال لاداء هذه العملية بما يحقق الهدف العام من الرقابة بأعلى كفاءة ممكنة ٠

واذا كان الفكر المالى الوضعى الآن ، يرى ان مالية الدولة تخضع لأنواع من الرقابة لا تخرج عن : -

- رقابة الرأى العام ، الممثلة فى المجالس النيابية وغيرها من الهيئات الأخرى ٠

- رقابة الهيئات المالية الخاصة ، التى يمكن ان تفرض رقابة أكثر دقة وتنظيما من رقابة الرأى العام ، والتى يمكن أن تكون رقابة سابقة أو لاحقة أو مباشرة للعمليات المالية ٠

فان الفكر المالى الاسلامى يضيف نوعا آخر من الرقابة ، وهو - الرقابة الذاتية - مراقبة الفرد لنفسه اعتقادا منه بأن الله تعالى رقيب عليه ومطلع على عمله وتصرفاته ، ولذلك فان انواع المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ثلاثة أنواع ٠

- **رقابة ذاتية :** يمارسها الضمير اليقظ للفرد المسلم ٠

- **رقابة شعبية :** يمارسها الرأى العام المسلم ، فمثلا فى أهل الحل والعقد من المسلمين الذين يرون فى ضوء الشريعة الاسلامية، أنه محقق للمصالح العامة للمسلمين ٠

- **رقابة تنفيذية :** تمارسها السلطة التنفيذية فى الدولة ٠

والدليل على هذه الأنواع من الرقابة قوله تعالى : « **وقل اعملوا فسيرى الله عملكم رسوله والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون ٠** » (٢) ٠

---

(٢) سورة التوبة - ١٠٥ ٠

فنص الآيـة الكريمة ، يفيـد أن هناك ثلاث جهات للرقابة ٠

ـ الله سبحانه وتعالى : ورقابته تنعكس فيما أسميناه بالرقابـة الذاتيـة ٠

ـ الرسول ـ ﷺ ـ ومن بعده الخلفـاء والولاة : ويتولاها ولى الأمر فى كل زمان ، وكل مكان ٠ وتسمى بالمراقبة التنفيذية ٠

ـ المؤمنون : ورقابتهم هى رقابة الرأى العـام الممثلة فى السلطات الشـعبية ٠

وبجانب هـذه السلطات ، فقد وضع الفكر المـالى الاسلامى طرقا لمحاسبة القائمين على ماليـة الدولة ، ومعاقبتهم فى حالة مخالفتهم للقواعد الماليـة ، او اختلاسهم لأمـوال الدولة ، مع رد الأموال التى اخذوها بدون وجـه حق الى بيت مال المسلمين ٠

هـذا وقد أخذت طرق مراقبة ماليـة الدولة فى الفكر المـالى الاسلامى فى التطور منذ عهـد رسول الله ـ ﷺ ـ الى نهاية عصـر الدولة العباسية ، حتى أصبحت نظرية متكاملة محكمة التطبيق ٠

ففى عهـد رسـول الله ـ ﷺ ـ

جاء القرآن الكريم بالقواعد والأحكـام العـامة للمراقبة ، وقام الرسول ـ ﷺ ـ بوضع هـذه القواعد موضع التنفيذ العمـلى ، حيث عين الولاة والعمـال فى الأقاليم بعد أن شرح لهم القواعـد فى تحصيل الايرادات ، وطرق انفاقها ٠

ثم ارسـل اليهم من يكشف عن أحوالهم ، وتبين سيرتهم ومـدى اتباعهم لأوامره ـ ﷺ ـ فى جباية الأموال وانفاقها (٣) ٠

---

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية ـ محمد كرد على ج ٢ ص ١٢ ٠

وثبت عن رسول الله — ﷺ — أنه حاسب هؤلاء العمال على الايرادات والمصروفات التى قاموا بها .

وفى عهد ابى بكر الصديق — رضى الله عنه —

سار رضى الله عنه — على نهج رسول الله — ﷺ — ولم يغير منه شيئا ، حاسب عماله على الدخل والخرج ، وكان حريصا على أموال المسلمين التى كانت تؤدى فى عهد رسول الله — ﷺ — حيث وصل به الأمر الى قاتل الذين منعوا الزكاة عملا بقوله تعالى : « خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها » (٤) .

وحول هذا الموقف يقول الامام الماوردى : « قاتل ابو بكر الصديق — رضى الله عنه — مانعى الزكاة ، لأنهم يصيرون بالامتناع خروجا عن طاعة ولاة الأمر ، اذا غدوا بغاة ... » (٥) .

وفى عهد عمر بن الخطاب — رضى الله عنه —

اتسعت الدولة الاسلامية ، وزادت مواردها (٦) وكثرت نفقاتها ، مما تطلب رقابة اشد مما كانت عليه ، وتعتبر هذه المرحلة من الناحية المالية والرقابية مرحلة مميزة عن سابقتها ، بسبب كثرة الأموال التى تحتاج الى احكام الرقابة عليها .

فقد انشأ بيت المال ، ووضع نظام الدواوين لضبط موارد الدولة ونفقاتها ، واحكام الرقابة عليها ، كما احسن اختيار عماله ، وصرف لهم المرتبات والمخصصات ما يكفى لهم ولذويهم حياة كريمة ،

---

(٤) سورة التوبة — ١٠٣ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٦) انظر : زيادة الأموال فى عهد عمر بن الخطاب فى كتاب الخراج — لابى يوسف ص ٤٥ وما بعدها ، والاحكام السلطانية — للماوردى ص ١٩٣ وما بعدها .

ثم شدد فى محاسبتهم بأساليب عديدة ساعدته على ضبط واحكام المراقبة المالية للدولة ٠

ويمكن تلخيص هذه الاساليب فيما يلى : -

- الاجراء الاحتياطى لمراقبة أموال المسلمين ، وذلك باحصاء ثروة عماله قبل توليهم الأعمال ، كى يتمكن فى أى وقت من محاسبتهم ومعرفة ما قد يكون قد اكتسب أحدهم مالا عن طريق استغلال نفوذه ، او قد حصل على مال بطريق غير مشروع ، ولم يفرق فى ذلك بين قوى وضعيف ، كبير أو صغير ، ولم يستثن فى ذلك احدا منهم(٧)٠

- لا يسمح للوالى ان يتخذ التجارة أو أى عمل آخر مهنة له ، حتى لا يستغل منصبه وجاهه فى زيادة ثروته بغير حق ، وبذلك يمكن مراقبة ماليته الخاصة بسهولة (٨) ٠

- اتخذ اسلوب التفتيش على أقاليم الدولة للرقابة الادارية والمالية ، فأرسل وكلاء عنه للتحقيق فى مشاكل الناس وشكاواهم

---

(٧) انظر : الاموال / لابى عبيد ص ٣٨١ ، ٣٨٢ ، وكذا فتوح البلدان للبلاذى ص ٢٥٠ وما بعدها ، والتراتيب الادارية الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها ، والاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ وما بعدها، ويعد هذا الأسلوب ابراء الذمة او اسلوب (من اين لك هذا) أى الكسب غير المشروع ، والذى فطنت اليه - الولايات الامريكية المتحدة - اذ تنص قوانينها على وجوب التزام رئيس الجمهورية ونائبه بعد انتخابهما بتقديم بيانا بجميع ممتلكاتهما ٠

وقد طبق هذا في جمهورية مصر العربية على العاملين بها - بما يسمى اقرار الذمة المالية ، تنفيذا للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ م فى شأن الكسب غير المشروع

(٨) لقد طبق ذلك ابو بكر وعمر - رضى الله عنهما - على نفسيهما عندما توليا الخلافة ، انظر الاموال / لابى عبيد ص ٣٣٨ وما بعدها ، وكذا تاريخ الامم والملوك / للطبرى ج ٤ ص ١٦٤ ، وكذا الخطط المقريزية ج ١ ص١٥٤

من الولاة وابلاغـه بنتائج التحقيق لاتخـاذ ما يراه مناسـبا من قـرار (٩) ٠

ـ كان يأمـر عماله اذا عـادوا من الاقاليم ، أن يدخـلوا ـ المدينة (١٠) عاصمة الخلافة ـ نهارا حتى لا يخفوا شيئا مما يحملونه عن عيـون عامة المسلمين ٠

ـ اتبـع أسلوب تقويم الأداء كوسـيلة من وسـائل المراقبـة الماليـة (١١) ٠

ـ كان يباشر بنفسـه عمال الاقاليم ليكشف حالهم ، فسـافر الى الشـام لمراجعـة عامله معاوية ، فكـان ـ رضى الله عنه ـ رقيبـا ومحتسبا ، يعطى الحق ويدفع الظلم ، كما كان خير مثـال لولـى الأمر ، الذى يأخذ المـال من حقه ، ويضعه فى حقـه ، ولا يمنعـه عن مستحقيه ٠

وحـول هـذا المعنى يقول الامام الماوردى : « وقد خطب ـ عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ الناس ، فجمع فى خطبته بين صفتهم وصفة ولايته عليهم ، وحكم المال الذى يليه بما هو الصواب المسـموع والحـق المتبـوع ٠

فقـال : ايها الناس اقرءوا القرآن تعرفوا بـه ، واعملوا بمـا فيـه تكونوا من أهله ، ولن يبلغ ذو حق حقـه أن يطاع فى معصية الله ، الا وانه لن يبعد من رزق ولن يقرب من أجل أن يقـول المـرء

---

(٩) انظر : الادارة فى الاسلام / أحمد ابراهيم ابو سن ص ١٢٧ ، وكان محمد ابن مسلمة مفتشا عاما يحقق فى شكاوى المواطنين ويرجع اليـه بالنتيجـة ٠

(١٠) انظر : التراتيب الادارية / للكتانى ج١ ص ٢٦٨ ، وكذا الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج٢ ص ١١٥ ٠

(١١) انظر : الخراج / لابى يوسف ص ٨٣ ٠

حقا ، الا وانى ماوجدت صلاح ما ولانى الله الا بثلاث : اداء الأمانة ، والأخذ بالقوة ، والحكم بما انزل الله .

الا وانى ما وجدت صلاح هذا المال الا بثلاث : أن يؤخذ بحق وأن يعطى فى حق ، وأن يمنع من باطل ، ألا وانى فى مالكم كولى" اليتيم ان استغنيت استعففت ، وان افتقرت أكلت بالمعروف ... » (١٢) .

وهكذا نجد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - جمع السياسة المالية فى ثلاث : ان يؤخذ المال بحق ، ويعطى فى حق ، ويمنع من باطل ، وهذه هى أهم اهداف الرقابة المالية للدولة .

وفى عهد الدولة الأموية : -

ازداد تطور الرقابة المالية ، بسبب انشاء الدواوين والأجهزة الرقابية التى تقوم بمراقبة الايرادات والمصروفات .

وكان الولاة يدققون فى اختيار العمال كنوع من الرقابة ، فلا يستعمل الا من ثبتت أمانته وكفاءته ، وقد ضرب المثل فى ذلك - عمر بن عبد العزيز - فى الرقابة مع نفسه ومع عماله .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « وروى عن عمر بن عبد العزيز انه كان اذا سهر بالليل لعمل نفسه أسرج (اى أوقد المصباح) من ماله ، واذا سهر لأمر العامة اسرج من بيت مال المسلمين » (١٣) .

وقد صرف - عمر بن عبد العزيز - عمال من كان قبله من

---

(١٢) الأحكام السلطانية ص ١٧٦ .

(١٣) نصيحة الملوك : ص ٢٤٦ .

خلفاء بنى أمية ممن لم يشتهروا بالحق والعدل ، وعين بدلا منهم من اشتهروا بالأمانة والصدق والكفاءة .

وكان من أهم الدواوين التى أنشئت فى عهد الامويين لتنظيم مالية الدولة ـ ديوان الخراج ـ وديوان المستغلات ، ووضعوا نظاما للاشراف على جمع الاموال المستحقة للدولة ، وكان يتم التحقيق مع المحصلين وموظفى الخراج عند اعتزالهم لاعمالهم ، فكانوا يعززون حتى يقروا بما سلبوه من أموال الدولة .

وحول أول من جلس من خلفاء بنى أمية للنظر فى المظالم يقول الامام الماوردى : « فكان أول من أفراد للظلامات يوما يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر ، عبد الملك بن مروان .

فكان اذا وقف منها على مشكل او احتاج فيها الى حكم منفذ ، رده الى قاضيه أبى إدريس الأودى ، فنفذ فيه أحكامه ، لرهبة التجارب من عبد الملك بن مروان ، فى علمه بالحال ، ووقوفه على السبب ، فكان أبو ادريس هو المباشر ، وعبد الملك هو الآمر .

ثم زاد من جور الولاة ، وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه الا اقوى الأيدى وانفذ الأوامر ، فكان عمر بن عبد العزيز ـ رحمه الله ـ أول من ندب نفسه للنظر فى المظالم فردها ، وراعى السنن العادلة وأعادها ، ورد مظالم بنى أمية على أهلها ، حتى قيل له وقد شدد عليهم فيها وأغلظ ، انا نخاف عليك من ردها العواقب .

فقال : كل يوم اتقيه واخافه دون يوم القيامة لا وقيته » (١٤) .

وبذلك يمكن أن نقول : أن عصر الأمويين ، وضع لبنات فى بناء المراقبة المالية للدولة ، سيرا على القواعد التى استقرت فى عهد

---

(١٤) الأحكام السلطانية : ص ٧٨ .

رسول الله — ﷺ — وأبى بكر وعمر — رضى الله عنهما ، وانشأ لذلك دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة والعمال عند عزلهم ، وظهر فى عصرهم نظام رفع التظلمات ، والمحتسبين لاحكام طرق المراقبة ٠

وفى عهد الدولة العباسية : —

حدث تقدما فى نظم الرقابة على مالية الدولة ، وكان أهم الدواوين فى تلك الفترة — ديوان الخراج — الذى يعتبر من أعظم النظم الرقابية — وديوان الزمام (١٥) والذى يقصد به ان الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ، ويولى على كل منها رجلا ٠

كما انشأ العباسيون ديوانا سمى بديوان النظر — أو ديوان السلطنة — وكان له سلطة الاشراف والمراقبة ، فضلا عن مراقبته الدواوين الأخرى ٠

وكانت اعماله كما يقول الامام الماوردى ، تتناول ستة اشياء هى : —

١ — حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المال ٠

٢ — استيفاء الحقوق ، وهو على ضربين ٠

— استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ٠

— استيفاؤها من القابضين لها من العمال ٠

٣ — اثبات الرفوع ، وينقسم ثلاثة اقسام ٠

— رفوع مساحة وعمل ٠

— رفوع قبض واستيفاء ٠

— رفوع خرج ونفقة ٠

---

(١٥) يشبهه الآن الجهاز المركزى للمحاسبات بجمهورية مصر العربية ٠

٤ — محاسـبة العمـال ٠٠٠

٥ — اخراج الاحوال ، وهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقـوق ٠

٦ — تصفح الظلامات ، ويختلف بسبب اختلاف التظلم ٠٠ » (١٦)

كما ظهرت وتكونت ولاية المظالم فى تلك الفتـرة ، وكان ضمن الاعمال التى كانت تقـوم بها ، مراقبة ماليـة الدولة ٠

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ثم جلس لها (اى ولاية المظالم) من خلفاء بنى العباس جماعة ، فكان اول من جلس لها المهدى ، ثـم الهادى ، ثم الرشيد ، ثم المامون ، وآخر من جلس لها المهتدى ، حتى عادت الأملاك الى مستحقيها ٠٠٠ » (١٧) ٠

كما أنشئت ولايـة الحسبة ، وهى فى الاصـل من الويات على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، ولما كان هذا هو هدفها ، فكـان ولابد لهـا أن تتصل بمراقبة النواحى الماليـة للدولة ٠

ولاشك فان عصر الدولة العباسية ، كانت نظم الرقابة فيه من احكم النظم الرقابية ، بسبب ما استحدث من نظام ديوان الازمة وولايـة المظالم ، ووالى الحسبة ، وبذلك يكون قد تم وضع نظرية متكاملة ، محكمة التطبيق لرقابة مالية الدولة ٠

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين ٠

الفصل الاول : أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى ٠

الفصل الثانى : محاسبة وعقوبة القائمين على مالية الدولة ٠

---

(١٦) الأحكام السـلطانية : ص ٢١٥ — ٢١٨ ٠

(١٧) الأحكام السـلطانية : ص ٧٨ ٠

الفصل الأول

أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى

تمهيد :

قرر الفكر الاسلامى الرقابة بأنواعها المختلفة ، مصداقا لقوله تعالى : « **وكان الله على كل شىء رقيبا** »(١) وقوله تعالى : « **ان الله كان عليكم رقيبا** »(٢) .

ولذا ينبغى التعرف على تطبيقات انواع المراقبة ، وعلى اسلوب معالجتها للمشاكل المختلفة ، باعتبار ان لكل منها مجالها الخاص بها ، والذى سيكون محكا رئيسيا فى استكمال صور الرقابة المالية من الناحية النظرية والعملية ، فضلا عن الحكم على مدى فاعلية هذه الرقابة فى تحقيق أهدافها نحو ضبط وترشيد مالية الدولة .

هذا وتتخذ ممارسة الرقابة المالية ، انواعا متنوعة ، فهناك المراقبة الذاتية النابعة من مفهوم المسئولية الفردية التى تجعل المسلم رقيبا على نفسه يحاسبها على ما صدر منها فى ظل احكام الله وشرعه .

وهناك المراقبة الشعبية التى يفرضها الشعب على الحكام ونوابهم والعاملين فى ادارة مالية الدولة .

وهناك أيضا الرقابة التنفيذية التى تمارسها السلطة والأجهزة الادارية والمالية فى الدولة على العاملين فى حقل شئون مالية الدولة .

ولذا : سنتناول هذا الفصل فى اربعة مباحث .

الاول : المراقبة الذاتية لمالية الدولة .

الثانى : المراقبة الشعبية لمالية الدولة .

الثالث : المراقبة التنفيذية لمالية الدولة .

الرابع : مراقبة الدواوين لمالية الدولة .

---

(١) سورة الأحزاب : ٥٢ .

(٢) سورة النساء : ١ .

المبحث الأول

(المراقبة الذاتية لمالية الدولة)

يركز الفكر الاسلامى على اعداد المسلم وتربية ضميره باعتبار أن ذلك أداة الرقابة الذاتية الحية الفعالة ، التى تجعل من المسلم حارسا على تعاليم الشريعة الاسلامية فى كافة المجالات ، ورقيبا على نفسه يحاسبها قبل أن يحاسب ، مصداقا لقوله تعالى : « **كل نفس به كسبت رهينة** » (١) وقوله تعالى : « **بل الانسان على نفسه بصيرة** » (٢) وقوله تعالى : « **ولتسألن عما كنتم تعملون** » (٣) .

وبناء عليه : فالرقابة الذاتية فى الفكر المالى الاسلامى ، تجرى من خلال قيام عضو الادارة المالية فى الدولة ، باعادة النظر فى اعماله وتصرفاته المالية التى أمضاها ، ليتحقق بنفسه عن مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد وأحكام نظم الدولة المالية ، أو لما صدر اليه من أوامر وتوجيهات من رؤسائه ، ليبادر من تلقاء نفسه فى حالة اكتشافه لخطأ ما ، القيام بتصحيحه من خلال الغائه أو تعديله أو استبداله بتصرف آخر يكون سليما .

ويهتم الفكر المالى الاسلامى بهذا النوع من الرقابة الذاتية اهتماما كبيرا ، ويعتبره خط الدفاع الأول فى مواجهة الانحراف المال بشتى صوره ومظاهره .

وتكشف السوابق التاريخية لأعمال الرقابة الذاتية فى صدر الاسلام ، والذى تميز بقوة الوازع الدينى فى تلك الفترة أنه لاضرورة لوجود أجهزة ودواوين متخصصة لمراقبة مالية الدولة لأن الحكام

---

(١) سورة المدثر / ٣٨

(٢) سورة القيامة / ١٤ .

(٣) سورة النحل / ٩٣ .

كانوا قدوة لمن سواهم ، وكان الوعظ وحده كافيا للزجر من الظلم ، وكان التناصف يقود الجميع الى الحق والعدل .

ويفسر الامام الماوردى عدم الحاجة الى اجهزة رقابية فى تلك الفترة بقوله : « لم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد لأنهم فى الصدر الأول ، مع ظهور الدين عليهم ، بين من يقوده التناصف الى الحق ، أو يزجره الوعظ عن الظلم .

وانما كانت المنازعات تجرى بينهم فى أمور مشتبهة يوضحها حكم القضاء (٤) .

فان تجوز من جفاة أعرابهم متجوز ، ثناه الوعظ أن يدبر ، وقاده العنف أن يحسن .

فاقتصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم بالحكم والقضاء تعيينا للحق فى جهته ، لانقيادهم الى التزامه . »(٥) .

وهكذا كان الوازع الدينى لدى المسلم ، يهديه الى الحق والعدل ، ويجعله حريصا على مراجعة أعماله وتصرفاته ومحاسبته لنفسه ، ومراقبتها مراقبة تمنعه من أن يأخذ المال بغير حقه ، أو يضعه فى غير حقه ، دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة .

وحول هذا المعنى يشير الامام الماوردى بقوله : « ولا يجوز لمن أخذ فى الدنيا بالحزم ، وحكم فى اموره العقل ، أن يبيع دينه بدنياه وآخرته بأولاه اذ لا مقدار للدنيا فى الآخرة ، ولا خطر لها فى جنب الدين » .

---

(٤) أى أن الدعاوى التى كانت ترفع الى القضاء ، لم تكن الا من قبيل الاستفتاء طلب للحكم ، وتعيين الحق الذى ينقاد اليه الجميع ، فيلتزمون به .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ٧٧ ، ٧٨ .

ولا يأخذ المـال الا من حقه ولا يضعه الا فى موضعه ، فان الله ـ جل وعز ـ قد أغلظ الوعيد على "مستحله" ، وأكد النهى عن الظلم منه، فقال : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بهـا الى الحكـام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالاثم وأنتم تعلمون (٦) .

وروى عن النبى ـ ﷺ ـ انه قال : « من لم يُبال من حيث كسب المال لم يبال الله من حيث أدخله النار (٧) ...

ولم يزل ... الائمة الحكماء يتنظفون (أى يتوعون) عن ظلم الرعية والطمع فى أموالهم الا" ما وظفت" عليهم سنتهم وأباحته لهم ملتهم وشريعتهم من الأخذ فضـول أموالهم ثم ردها عليهم فى عوام" مصالحهم من تحصين دمائهم وتثمير أموالهم ، وايمان سبلهم ، ودفع معرة" أعدائهم وقمع ذعارهم .

وقد بين ذلك ارسطا طاليس فى رسالته الى الاسكندر حيث قال : لا تلح فى أخـذ أموال رعيتك فتضـعفهم وتتبغض اليهم ، واصرف ماتناله من أموالهم فى مصلحة عامتهم ، واشتهر بذلك تسعد به» (٨) .

وهكذا نرى أن الفكر المالى الاسلامى ، وضـع الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية للرقابة الذاتية لمالية الدولة ، لأداء مهمتها فى مواجهة ومنع الانحرافات المالية .

فاذا ما توافرت لهذه الرقابة الشروط والضوابط اللازمة لفاعليها لأغنت عن كـل رقابة اخرى ، ولن يتحقق ذلك الا بمدى قوة الـوازع الدينى فى المجتمع الاسلامى ، ومدى سيطرته على نفوس المسلمين واخلاقياتهم .

---

(٦) سـورة البقرة : ١٨٨ .

(٧) رواة النسائى والبخارى فى كتاب البيوع جـ ٢ ص ٤ .

(٨) نصيحة الملوك : ص ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ .

وبرغم ما يعلقه الفكر المالى الاسلامى على أهمية المراقبة الذاتية فانه يدرك أن ينخدع ولى الأمر فى بعض الأحوال ، فيعين على مالية الدولة من هو غير امين ، أو ربما يدرك الضعف البشرى لدى العامل الأمين ، فيطمع فى أموال الدولة ، وقد يغرب الوازع الدينى لدى بعض العمال ، فينسى العامل ربه ويبيع آخرته بدنياه .

ولذلك يقرر الفكر المالى الاسلامى ، بقية أنواع المراقبة ، من رقابة شعبية ورقابة تنفيذية .



المبحث الثانى

المراقبة الشعبية لمالية الدولة

يقصد بالمراقبة الشعبية : رقابة الشعب على تصرفات أجهزة الدولة من القمة الى القاعدة ، وعلى كافة المستويات رقابة فعالة .

والفكر الاسلامى عرف هذا النوع من الرقابة ، فلقد أشار اليه القرآن الكريم بقوله تعالى : « **وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون** » (١) .

فالمؤمنون (الشعب) يرون ما يعمله كل فرد فى الدولة ، والهدف من الرؤية هنا ، هو وضع هذه الأعمال تحت المراقبة والحكم عليها ومدى مطابقتها للمبادىء والقواعد الأساسية للشريعة الاسلامية ، واقرارها فى حالة موافقتها لهذه المبادىء وتلك القواعد ، وانكارها وتقويم المعوج منها فى حالة مخالفتها .

وبناء عليه ، فالمسلمون كافة رقباء على أعمال وتصرفات الأجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بين هذه الأمور التى تنساط بهم مراقبة الادارة المالية للدولة .

هذا وقد ادرك الفكر المالى الاسلامى اهمية هذا النوع من المراقبة لسلامة سير الحكم والادارة بعد رسول الله ـ ﷺ ـ حيث حرص الخلفاء أنفسهم على دعوة الشعب الى ممارسة هذا النوع على تصرفاتهم فلم تخل خطبة كل خليفة عند توليه الخلافة من دعوة جماهير الشعب الى ممارسة الرقابة عليه .

فهذا أبو بكر الصديق ـ رضى الله عنه ـ يقول للمسلمين عقب توليه الخلافة . : « أيها الناس انى قد وليت عليك ولست بخيركم ،

---

(١) سورة التوبة / ١٠٥ .

فان احسنت فاعينونى ، وان اساءت فقومونى ، الصدق أمانة ، والكذب خيانة ، ... اطيعونى ما اطعت الله ورسوله ، فان عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم ... (٢) .

وها هو عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ يقول فى احدى خطبه : « ان رايتم فىّ اعوجاجا فقومونى ، فيقول له رجل من عامة الشعب : لو وجدنا فيك أعوجاجا لقومناه بسيوفنا .

فيقول عمر : الحمد لله الذى جعل فى رعية عمر من يقومه بحد سيفه ... (٣) .

وروى ان رجلا قال لعمر بن الخطاب : اتق الله يا عمر ، وأكثر عليه ، فتصدى له رجل من بين الحاضرين وقال له : اسكت فقد اكثرت على امير المؤمنين .

فقال له عمر : « دعه فلا خير فيكم ان لم تقولوها ، ولا خير فينا ان لم نتقبلها منكم (٤) .

وبذلك يضرب لنا عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ اروع الأمثلة في تقبله لنقد المسلمين ، بل تشجيعه لهم على توجيه ذلك النقد للخليفة فى شخصه ولمن يليه من ولاة امور المسلمين ، دون أن تأخذه العزة بالاثم ، شأن الكثير من الحكام فى قديم الزمان وحديثه !! عندما يصدع المخلصون من شعوبهم بكلمة الحق امامهم .

---

(٢) انظر : تاريخ الطبرى ـ المعروف بتاريخ الامم والملوك ـ لابى جعفر محمد بن جرير الطبرى ج ٢ ص ٤٥٠ ، وكذا الكامل فى التاريخ ـ لابن الاثير ج ٢ ص ٢٨٩ .

(٣) انظر : الكامل فى التاريخ ـ لابن الاثير ج ٢ ص ٣٠٥ .

(٤) انظر : الادارة فى صدر الاسلام ـ د. محمد عبد المنعم خميس ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

ولم يكتف عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ بذلك ، بل رسم سياسته المالية لعامة الشعب ، وأمرهم بمراقبة تنفيذها بقوله : « لكم على الا اجتبى شيئا من خراجكم ، ولا مـا أفـاء الله عليكم الا فى وجهــه ، ولكم علىّ اذا وقع فى يدى لا يخرج منى الا فى حقــه ، واعينونى على نفسى بالامر بالمعروف والنهى عن المنكر (٥) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاســلامى ، يقرر الرقابة الشعبية على مالية الدولة ويضع الضمانات لتاكيد ســلامة التطبيق ، اهمها حرية الفرد المسلم والمجتمع بأكمله فى ان يوجه وينتقد ، وعلى الحـاكم ان يسمع لهذا النقد ، وان يعود الى جادة الطريق .

ولكن هل عرفت هيئات رقابية خاصـة تقوم بمثل هذا النوع من الرقابة بصورة منظمة ؟ فيستطيع كل فرد ان يلجا اليها للقيام بواجبه فى الرقابة الشعبية ؟.

نقول : ان الباحث فى الفكر الاسلامى ، خاصة المجالات السياسية والادارية والماليــة ، نجد أنه يوصى بتكوين مثل هذه الهيئــات ، خصــوصا وأنه كان لهذه الهيئات وجـود واقعى وعملى فى صـدر الاسلام ، وإن لم يكن لها وجود شكلى .

فعلى عهد أبى بكر الصديق وعمر بن الخطاب ـ رضى الله عنهما كانت هناك مجموعة من المهاجرين والانصــار ، تكوّن ما يقرب من مجلس الشورى ومجموعة اخرى تكوّن مجلسا للفتوى ، وثالثة اوسع نطاقا تعرف باسم اهل العقد والحل .

وظلت هذه الهيئات متصورة فى الذهن طوال عصور الاســلام حتى رتب فقهاء السياسة الشرعية عليها كثيراً من الاحكام .

وبناء عليه : نقول : ان الفكـر الاسـلامى ، يقرر ضرورة وجـود

---

(٥) الخراج ـ لابى يوسف ص : ٤٨ .

عدة هيئات تتولى الرقابة الشعبية فى جميع المجـــالات ومنها مراقبة ادارة مالية الدولة ، وتتمثل هذه الهيئات فيما يلى :

ـ هيئة الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ·

الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من المبـادىء الأسـاسية فى الشريعة الاسلامية ، والأصل فى مشروعيتها قوله تعالى : « **ولتكـن منكم امة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعـروف وينهون عن المنكـر وأولئك هم المفلحون** » (٦) ·

ويتخذ نطاق الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، مدلولا واسـعا فيشمل جميع الاجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بينها الادارة المالية ·

وينطـوى الأمـر بالمعـروف والنهى عن المنكـر ، والرقابة التى يعكسها فى المجتمع على ثلاث وظائف · **وظيفة اجتماعية** تمارس بين أفراد الأمة بعضهم تجاه بعض ، **ووظيفـة شـعبية** (سـياسية) حين تقوم به الأمة وأفرادها تجاه الحـكام ومعاونيهم ، **ووظيفـة اداريـة** منوطة بالســلطات العامة تجاه الأمــة وأفرادها · وفى قيـام هذه السلطات بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من شأنه أن يفضى ـ بطريق غير مباشر ـ الى تقرير حقها فى المراقبة المالية على اعمالهـا وعمالها ، مما يؤدى بالضرورة أن تأمر السلطة نفسها وتنهاها ، وتعدل عن الخطأ الذى ارتكبته ·

والمعروف فى مجال الادارة المالية للدولة ، هو أن يحصل المـال بحق وينفق فى حق ، ويمنع من باطل ، تحقيقا للمصـــالح العـامة للأمة الاسلامية ·

والمنكر فى هذا المجال ، أن يجمع المـــال بالباطل ، وينفق فى غير حق ، وبوجه الى الاضرار بمصالح الأمة ·

---

(٦) ســورة آل عمران ـ ١٠٤ ·

(٧) الاحكام السلطانية : ص ٦ ·

ـ مجلس أهـل العقد والحـل ٠

يتكون هذا المجلس على شكل هيئة شعبية تضم وجوه الناس مما يستطيعون ان يعقدوا وأن يحلوا ، يتصـــفون بالعلم والمعرفة والرأى والحكمة ٠ وأن يكونوا من أهل الاختصاص ممثلين لكـل فئات الأمـة

ويكون لهذا المجلس أعضـاء منبثين فى أقاليم الدولة ، يتولون الاشراف الشعبى على تصرفات الأجهـــزة الادارية بالدولة وخاصـة ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ٠

وقد أشار الامام الماوردى الى هؤلاء عند اختيار الحـاكم بقوله : « والامامة تنعقد من وجهين :

أحدها : باختيار أهل العقد والحل

والثانى : بعهد الامام من قبل ٠٠ » (٧) ٠

واشـترط الامام الماوردى فى أهـل الاختيار للحكام شروطا ثلاثة بقوله « أحدها : العدالة الجامعة لشروطها ٠

الثانى : العلم الذى يتوصل به الى معرفة من يستحق الامامة على الشروط المعتبرة فيها ٠

الثالث : الرأى والحكمة المؤديان الى اختيار من هو للامامة أصلح وبتدبير المصالح أقوم واعرف ٠٠٠ (٨) ٠

ـ مجلس الشـورى :

الشورى مبدأ اسلامى ، جـاء به القرآن الكريم فى صفات المؤمنين

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٦ ٠

ولعموم اللفظ ، فهى تقوم بين جماعة المسلمين قال تعالى : « وأمرهم شورى بينهم » (٩) .

كما تقوم بين الحاكم والمحكومين بقوله تعالى : « وشاورهم في الأمر » (١٠) .

وقد اشار الامام الماوردى الى المشورة فى كافة الأمور بقوله : « شاور فى امورك من تثق منه بثلاث خصال : صواب الرأى ، وخلوص النية ، وكتمان السر .

فلا عار عليك أن تستشير من هو دونك ، اذا كان بالشورى خبيراً ، فان لكل ذى عقل ذخيرة من الراي ، وحظا من الصواب ، فتزداد برأى غيرك ، وان كان رأيك جزلا .

وعول على استشارة من جرب الامور وخبرها ، وتقلب فيها وباشرها حتى عرف مواردها ومصادرها .

وأعدل عن استشارة من قصد موافقتك متابعة لهواك ، أو اعتمد مخالفتك انحرافا عنك ، وعول على من توخى الحق لك وعليك (١١)

ويؤكد الامام الماوردى على الحاكم ان لا يمضى الأمور الا بالمشورة فيقول : « وينبغى للملك أن لا يمضى الأمور المستبهمة بهاجس رأيه ، ولا ينفذ عزائمه المحتملة ببداهة فكره ، تحرزا من افشاء سره ، وانفة من الاستعانة بغيره ، حتى يشاور ذوي الأحلام والنهى ، ويستطلع برأي ذوى الأمانة والتقي ممن حنكتهم التجارب ، فارتاضوا بها ، وعرفوا موارد الأمور وحقائق مصادرها

---

(٩) سورة الشورى — ٣٨ .

(١٠) سورة آل عمران — ١٥٩ .

(١١) قوانين الوزارة : ص ١٥٠ .

فانه ربما كان استبداده برأيه أضر عليه من اذاعة سره ، وليس كل الأمور اسراراً مكتومة ، ولا الأسرار المكتومة بمشاورة النصحاء فاشية معلومة .

قال النبى — عليه السلام — : (ما سعد أحد برأيه ، ولا شقى عن مشورة) (١٢) ... » (١٣) .

فاذا كانت الشورى مطلوبة فى كافة الأمور ، فانها من باب أولى تكون مطلوبة فى الأمور المالية للدولة ، خاصة وانه قد التزم بهنا الخلفاء ومارسوها على نطاق واسع فى مالية الدولة ، فنجد أبا بكر الصديق — رضى الله عنه — يشاور أهل الشورى فى مانعى الزكاة (١٤) ، وفى التسوية فى العطاء (١٥) .

ونجد عمر بن الخطاب — رضى الله عنه — يشاور اهل الشورى عند قسمة الأرضين ووضع الخراج عليها (١٦) ، كما شاورهم فى أمر العشور (١٧) .

غاية ما فى الأمر ، أن المراقبة الشعبية فى الفكر المالى الاسلامى تختلف عن الفكر الوضعى فى نوعية أعضاء المجالس النيابية والشعبية .

---

(١٢) هذا الحديث رواه البيهقى فى شعب الايمان عن سعيد بن المسيب مرسلا — انظر : الجامع الصغير — للسيوطى جـ ٢ ص ٢١ .

(١٣) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٩٩ .

(١٤) انظر : نيل الاوطار — للشوكانى جـ ٤ ص ١٢٤ وما بعدها ، والاحكام السلطانية — للماوردى : ص ١١٣ .

(١٥) انظر : الخراج — لابى يوسف ص ٤٢ ، والاحكام السلطانية — للماوردى : ص ٢٠٠ .

(١٦) أنظر : الخراج / لابى يوسف ص ٢٣ .

(١٧) أنظر : الخراج / لابى يوسف ص ١٣٥ .

فالفكر الاسلامى اشترط لعضوية هذه المجالس ، العلم والمعرفة والرأى والأمانة والحكمة والاختصاص وغير ذلك من الشروط .

بينما نرى الفكر الوضعى فى بعض البلدان اشترط نسبة معينة من فئات تغلب عليها الأمية ، وعدم القدرة على مناقشة الكثير من المسائل الفكرية والفنية التى ترتبط بمراقبة مالية الدولة .

وحول شروط عضوية هذه المجالس ذكر الامام الماوردى خصالا لعضويتها عددها بقوله : « فاذا عزم على المشاورة ، ارتاد لهـا من أهلها من قد استكملت فيه خمس خصال :

احداهن : عقل كامل ، مع تجربة سالفة ، فان بكثرة التجارب تصح الروية .

الثانية : ان يكون ذا دين وتقى ، فان ذلك عماد كل صلاح وباب كل نجـاح .

الثالثة : ان يكون ناصحا ودودا ، فان النصح والمودة يصدقان الفكر ويمحضان الراى ...

الرابعة : ان يكون سليم الفكر من همّ قاطع ، وغمّ شاغل .

الخامسة : الاّ يكون له فى الأمر المستشار غرض يتـابعه ، ولا هوى يساعده ... » (١٨) .

ماهى آراء الامام الماوردى ، فيمن يصلح لعضوية هذه المجالس المنوط بها الرقابة الشعبية على أعمال وتصرفات الحكومة . فأين نحن منهـا الآن ؟..

لا شك فان الفكر المالى الاسلامى ، سبق ـ ومازال ـ كافة الافكار والنظم المالية الوضعية ، بواقعية ومثالية ، مشترطـا فى أعضـاء المجالس الشـعبية ، العلم والمعـرفة والدين والخبـرة والحكمـة والاختصاص لتكون الرقابة حقيقية تسودها حرية الفكر ، وشـجاعة الـرأى .

---

(١٨) أدب الدنيـا والدين : ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

المبحث الثالث

« المراقبـة التنفيذية لمـالية الدولـة »

تمهيـــــــد :

اهتم الفكر الاسلامى بالمراقبة التنفيذية لمالية الدولة ، واعتبرها دعامة من دعائم الحكم ، وركنا من أركانه ، فلا تستقيم امور الدولة الا بهـذا النوع من الرقابة ، واهمالهـا يؤدى الى انحـلال الدولـة وانهيارهـا .

ولذا فقد ارسى الفكر الاسلامى ، هـذا النوع من الـرقابة على خطة محكمة الحلقات ، تكفل سلامة مسارها وتحقيق اهدافها .

ففى الحلقة الأولى : من هذه الخطة ، حدد القواعد التى يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية فى اختيار العمـال والموظفين الذين سيقومون بادارة مالية الدولة ، من بين الاكفاء والامناء القادرين على اداء العمل المنوط بهم على خير وجه .

وفى الحلقة الثانية : الزم السلطة التنفيذية مداومة الاشراف على ممارسة هؤلاء العمال لاعمالهم ، وارشـادهم وتوجيههم الى كيفية ادائهم أعمالهم ، من خلال الأوامر والتعليمات التى تصدر اليهم .

وتمثل هاتان الحلقتان نوعا من الرقابة التنفيذية السـابقة على التصرفات الادارية لمالية الدولة .

أما الحلقة الثالثة : والأخيرة ، فهى قيام السلطة التنفيـذية بمراقبة عمالها ، ومحاسبتهم عما قدموه من أعمـال ، والنظر فى تظلمات الرعية .

بحيث تقر ماوافق الصواب من هذه الأعمال ، وتستدرك مـا خالفه ، وتعاقب المخطىء ، وتثيب من احسن .

وتمثل هذه الحلقـــة ، الرقابة اللاحقة على التصرفات الادارية لمـالية الدولة .

وتاكيداً لهذه الخطة المحكمة ، فقد روي عن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - قال : « أرأيتم ان استعملت عليكم خير من أعلم ، ثم أمرته بالعـدل ، أفقضيت ما علىّ ؟ قالوا : نعم ، قال : لا ، حتى أنظر فى عمله أعمل بما أمرته أم لا » (١) .

لـذا : سنتناول هذا المبحث فى مطلبين

الأول : سلطة رئيس الدولة فى مراقبة مالية الدولة .

الثانى : سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة .

* * *

المطلب الأول
سـلطة رئيس الدولة فى مراقبة مالية الدولة

قد يضعف الوازع الدينى لدى العامل فى لحظة ما ، فتسول لـه نفسـه ان يخون الأمانة ، ولذا قرر الفكر المـالى الاسـلامى ، رقابة خارجية مادية ، يمارسها اشـخاص آخرون ، ممثلة فى السـلطة التنفيذية .

ومفهوم السلطة التنفيذية فى الفكر السياسى الاسلامى ، تتبلور فى مركز رئيس الدولة (الخليفة) الذى جمع بين رئاسـة الدولة والحكومة وفقا للاصطلاحات المعاصرة .

فرئيس الدولة ، هو صاحب السـلطة التنفيذية ، واعضاؤها يستمدون سلطاتهم منه ، وهو وان فوض بعضـهم سـلطاته ، فانه لا يملك ان يفوض مسئوليته عن جميع ما يحدث أمام الله تعالى أولا ، وأمام الأمة (الشـعب) ثانياً .

---

(١) انظر : السنن الكبرى / للبيهقى جـ ٨ ص ١٦٣ .

وحول هذا المعنى يقول الامـام الماوردى : وعلى الخليفة « أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ، ويغش الناصح ـ وقد قال الله تعـالى : « يا داود انا جعلناك خليفـة فى الأرض فاحكم بين النـاس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله » (٢) ٠

فلم يقتصر سبحانه وتعالى ، على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره فى الاتباع حتى وصفه بالضـلال ، هذا وان كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مسترع ٠

قال النبى ـ عليه الصلاة والسلام : « كلكم راع وكلكم مسـئول عن رعيتـه ٠٠٠ » (٣)

وبذلك فعلى رئيس الدولة ، مراقبتـه لكافـة اعمـال السـلطة التنفيذية ، بوصفه رئيسا لها ، وعلى وجه الخصـوص مراقبته لادارة مالية الدولة ٠

ويؤكد الامام الماوردى على ذلك فيقول : وعلى الامام ان يكون « لسيرة الولاة متصـفحا ، وعن أحوالهم مسـتكشفا ، ليقويهـم ان انصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا » (٤) ٠

ولا سبيل الى تحقيق مراقبة العمال ، إلا ان يتخذ رئيس الدولة عيونا له من امناء الناس وصلحائهم ، لمراقبة الموظفين والعمال فيما نوط اليهم من اعمال ، ولا يتعجل فى معاقبة المخالف او المقصر منهم الا بعد ان يتأكد ويتبين له الحق من البـاطل عملا بقوله تعـالى :

---

(٢) سـورة ص / ٢٦ ٠

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ٠

(٤) الأحكام السلطانية : ص ٨٠ ٠

« يا أيها الذين آمنوا ان جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوما بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين » (٥) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « ان يجعل (رئيس الدولة) على كل منهم (أى العمال) عيونا ومشرفين وأزمّة ، سراً وعلانية ، من امنـاء الناس ، ومشايخ الكور (أى الأقاليم) وعلمائها وصلحائها وأهل العفة والعفاف منها .

يتبعون آثاره ، وينهون اليه اخباره ، ويكون سبيل الأمناء والعيون سبيلهم ، ومجالهم مجالهم اذا اخلوا بما هم بسبيله او ضيعوا منه شيئا ، أو طابقوا احدا من العمال على ظلم أو جناية أو فاحشة أو ريبة ، على أن لا يعمل فى ذلك حتى يستبرىء ويملى ويصح عنده ثمار الأخبار أسبابا .

والناس عامّتهم مطبوعون على الحسد والبغضاء ، موكّلون بسوء الظن والفعل ، الا من عصمه الله من الفساد ، ووفقه للرشاد ، والله لم يأمر بالقضاء الاّ بعد تبيّن الحق وظهور الصدق ، فليتق الله امرؤ فى الحكم ، ولينظر فيما يفعل ويقول » (٦) .

وحتى تكون مراقبة رئيس الدولة ، فعالة ومجدية ، عليه أن يتحرى عن كل كبيرة أو صغيرة من أخبار العمال والموظفين بنفسه ، أو بواسطة امناء يوثق بخبرهم .

وفى هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « أن لا يذهب عليه (رئيس الدولة) صغير ولا كبير من أخبار رعيته وأمور حاشيته ، وسير خلفائه ، والنائبين عنه فى أعماله ، بمداومة الاستخبار عنهم ، وبث اصحاب الأخبار فيهم سراً أو جهراً .

---

(٥) سورة الحجرات / ٦ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٩٠ .

ويندب لذلك أمينا يوثق بخبره ، وينصحه في مغيبه ومشهده ، غير شره فيرتشي ، ولا ذي هوى فيوري أو يعتدي ، لتكون النفس الى خبره ساكنة ، والى كشفه عن حقائق الامور راكنة ، فانه لا يقدر على رعاية قوم تخفى عليه اخبارهم ، وتنطوي عنه آثارهم ..

فربما ظن استقامة الامور بتمويه الخونة ، فأفضى به حسن الظن الى فساد مملكته وهلاك رعيته ...

ويجب ان يكون عنايته باخبار من بعد عن حضرته ، كعنايته باخبار من قرب منها ، بل ربما كان اهم ، لان بعد الدار يبسط أيدي الظلمة ... وربما أفضى ذلك الى فسادهم في الطاعة لقبح آثارهم ومذموم أفعالهم .

ولا يغتر بمن سداده في حسن الثقة به ، ويترك الاستخبار عن حاله تعويلا على من يقدر من سداده ، فربما يصنع في الاول ، ويغتر في الآخر ، فان تقلب الزمان يغير أهله ، فربما أفسد الصالح ، وأصلح الطالح ، فما تبقى الدنيا على حالة ، ولا تمتنع من استحالة .

واذا أخبر بمنكر لم يستعجل المؤاخذة والانكار ، ويتثبت لكشفه حتى يقف على حقه من باطله ، فما كل مخبر يصدق في خبره .

واذا عرف بالأناة للكشف ، لم يخبر الا بالصدق ، ولم يعاقب الا المستحق (٧) » .

وصفوة القول : ان رئيس الدولة في مراقبته لمالية الدولة تتضمن ثلاث مراحل :

الاولى : وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، مع اختيار

---

(٧) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٨ — ٢٥٠ .

الاكفاء والامناء لادارة مالية الدولة ، ولهذا يقول الامـام الماوردى : ان على الخليفة « تقليد النصـحاء فيما يفوضه اليهم من الاعمال ، ويكله اليهم من الاموال ، لتكون الاعمال بالاكفاء مضبوطة ، والاموال بالامناء محفوظة » (٨) .

الثانية : التوجيه والارشـاد للموظفين والعمـال الذين يتولون ادارة مالية الدولة ، عنـد مباشرتهم لاعمالهم ، من خـلال الكتب والاوامر التى تصدر اليهم من رئيس الدولة والسلطة المنوطة بذلك .

الثالثة : المراقبة المستمرة على العمـال العمال ، ومحاسبتهم ، ومعرفة مطابقة أعمالهم للشروط والاوضاع المقررة من قبل .

وبذا تصبح مراقبة رئيس الدولة ، فعـالة وهادفة الى اصـلاح ادارة مالية الدولة ، وتقويم المعوج من العاملين فيها .

* * *

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ، وانظر : نصيحة الملوك : ص ١٧٦ ، ١٧٧ .

المطلب الثانى

سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

قرر الفكر السياسى الاسلامى نظام الوزارة ، وقد سمى مساعد الخليفة فى ادارة جانب من شئون الدولة وزيراً .

فالوزير : هو ساعد رئيس الدولة ، يتولى ادارة شئون الدولة ، أو جانبا من شئونها ، نيابة عن رئيس الدولة ، فله النظر فى شئون التعليم او الصحة او الزراعة او الصناعة او التجارة او الجهاد او المالية او غير ذلك من شئون الدولة .

وسلطات الوزراء واختصاصاتهم نوعان :

— وزير تفويض : (أى رئيس وزراء) يفوض اليه النظر فى أمور الدولة ، وله التصرف فى شئونها الداخلية والخارجية على رأيه واجتهاده .

— وزير تنفيذ : (أى وزير عادى) تكون مهمته تنفيذ سياسة الحكومة فى مجال اختصاصات وزارته .

وحول اختصاصات وزير التفويض يقول الامام الماوردى : « فأما وزارة التفويض : فهو أن يستوزر الامام من يفوض اليه تدبير الأمور برايه وامضاءها على اجتهاده ...

لأن ما وكّل الى الامام من تدبير الأمة ، لا يقدر على مباشرة جميعه الا باستنابة ، ونيابة الوزير المشارك له فى التدبير اصح فى تنفيذ الأمور من تفرده بها ، ليستظهر به على نفسه ، وبها يكون ابعد عن الزلل وامنع من الخلل ... » (٩) .

وبذلك يكون لوزير التفويض ، مباشرة كافة اختصاصات الحاكم لكل ما يتعلق بشئون ادارة الدولة ، ويباشر تنفيذ الأمور التى دبرها ، بما فى ذلك الاشراف على تنفيذ ومراقبة مالية الدولة .

---

(٩) الأحكام السلطانية : ص ٢٢ .

وحول اختصاصات وزير التنفيذ يقول الامام الماوردى : « وأما وزارة التنفيذ ، فحكمها أضـــعف ، وشروطها اقل ، لأن النظر فيها مقصـــور على رأى الامـام وتدبيره ، وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة ، يؤدى عنه ما امر ، وينفذ عنه مـا ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة ، وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليــه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ولا متقلدا لها » (١٠) ٠

وبذلك فمهمة هذا الوزير تنفيذ أوامر الحاكم وتعليماته ، وعدم التصرف فى شئون الدولة من تلقاء نفسه ، وهو واسطة بين الحـاكم والرعية فى تنفيذ سياسة الدولة ٠

وصفوة القول : فان الوزراء فى الفكر المالى الاســلامى ، لهم الحق فى مراقبة تحصيل الأموال ، وكيفية انفاقها ، ورفع نتـائج ذلك الى الحاكم ، ومع ذلك فهم ليسوا بمنأى عن مراقبة الحـاكم لهم ، وله عزلهم ومصادرة اموالهم اذا حدث من بعضـهم مـا يخـل بالأمانة ، وهم والحاكم يخضعون الى المراقبة الشعبية ٠

* * *

---

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ٢٥ - ٢٦ ٠

المبحث الرابع

سلطة مراقبة الدواوين لمالية الدولة

تمهيـــد :

قرر الفكر المالى الاسلامى ، انشاء دواوين متخصصة للقيـام بمهام الرقابة على أعمال الادارة ، وذلك بجانب الاستمرار فى المراقبة الشعبية والرئاسية .

ويعد كل من ديوان المظالم وولاية الحسبة ، من أهم الدواوين المتخصصة التى اضطلعت بمهام مراقبة مالية الدولة .

وكان سبب انشائهما ، اتساع رقعة الدولة الاسلامية ، وتشعب أمورها ، وضعف وازع الضمير فيها ، وانحراف بعض النفوس عن مسيرة الخير ، واصبح المجتمع الاسلامى كأى مجتمع انسانى آخر ، لا يخلو فيه من وقوع الظلم من القوى على الضعيف ، والحاكم على المحكومين ، وقد نشأت ظلامات تعدت طبيعة خطرها حدود القضاء .

هـذا وسـنتناول اختصـاصات كل من ديوان المظـالم ، وولاية الحسبة فى مطلبين .

المطلب الأول : اختصاصات ديوان المظالم فى مراقبـة ماليـة الدولـــة .

المطلب الثانى : اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبـة مالـة الدولـــة

* * *

المطلـــــب الأول
اختصاصـات ديوان المظـالم (١)
فى مراقبـة ماليـة الدولـــة

عرّف الامام الماوردى ديوان المظالم وصاحبه وهدفه ، بقوله : « ونظر المظالم ، هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجـر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة ، فكان من شروط الناظر فيها أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهيبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع ، لأنه يحتاج فى نظره الى سطوة الحماة ، وثبت القضاة ، فيحتاج الى الجمع بين صفات الفريقين ، وان يكون بجلالة القدر نافذ الأمر فى الجهتين » (٢)

وقد أخذ هذا النظام فى التطور منذ صدر الاسلام ، حتى أصبح نظاما من نظم الحكم فى الدولة .

ولا يعنينا هنا أن نتناول كافة الجوانب المتعلقة بديوان المظالم، بل الذى يعنينا هو اختصاصاته ودوره فى مراقبة مالية الدولة .

---

(١) لمزيد من التفصيل حول ديوان المظالم ، انظر الكتب التالية : الأحكام السلطانية / ص ٧٧ وما بعدها ، والأحكام السلطانية / لأبى يعلى الفراء ص ٧٤ وما بعدها ، والمقدمة / لابن خلدون ص ١٩٨ وما بعدها ، والخطط المقريزية/ لتقى الدين أحمد بن على ـ المعروف بالمقريزى جـ٧ ص ٢٠٧ وما بعدها ، والحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى / لآدم متز ج ١ ص ٤٠٩ وبعدها ، والتراتيب الادارية / لعبد الحى الكـتانى ج ١ ص ٢٢٦ وما بعـدها .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ٧٧ ، يبدو من خلال هذا التعريف أن ديوان المظالم يشبه محاكم الاستئناف ، ولكنه يزيد عليها بقوة التنفيذ ، فهو يصدر الأحكام ويقوم على تنفيذها ، وهو قريب الشبه بنظام القضاء الادارى الذى عملت به الدول المعاصرة ، والذى يختص بالفصل فى المنازعات التى تنشب بين الأفراد والحكومة ، فينظر فى ظلامات الناس وصغار العاملين من كبار رجال الدولة والحاكمين ، فينصف المظلوم ، ويعطى كل ذى حق حقه مهما سما قدر المعتدى ولو كان محتميا بالحاكم أو صاحب وظيفة عليا .

وقد قسم الفكر المالى الاسلامى ، اختصاصات ديوان المظالم فى مراقبة مالية الدولة ، الى قسمين : ـ

القسم الأول : اختصاصات يتولاها من تلقاء نفسه :

وذلك دون حاجة الى تظلم يرفع اليه من ذوى الشان ، ويتعلق بالمصالح العامة للدولة ، وعلى الاخص ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ، وهذه الاختصاصات هى : ـ

١ ـ النظر فى تعدى الولاة والعاملين على الرعية :

لصاحب المظالم أن يتتبع سيرة الولاة والعمال ، ليكشف عن أحوالهم ، ان احسنوا او ظلموا ، فان كانوا من العادلين شكرهم وشجعهم ، وان ظلموا قوّمهم وأرشدهم او استبدل بهم غيرهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « ... النظر فى تعدى الولاة على الرعية ، واخذهم بالعسف فى السيرة ، فهذا من لوازم النظر فى المظالم الذى لا يقف على ظلامة متظلم .

فيكون لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحوالهم مستكشفا ، ليقويهم ان انصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا » (٣) ...

٢ ـ النظر فى جور العمال فيما يجبون من أموال :

لصاحب المظالم أن ينظر فيما جمعه العمال من الرعية ، فان كانوا يجورون على الناس فى طريقة التحصيل ، فعليه أن يراجع القوانين حسبما هى مثبته فى الدواوين ، فيحمل العمال عليها والالتزام بها ، فان كانوا قد رفعوه الى بيت المال ـ (الخزانة العامة للدولة) ـ رده الى أصحابه وان أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه وعاقبهم .

---

(٣) الاحكام السلطانية : ص ٨٠ .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى أن ينظر الى : « جور العمال فيما يجبونه من الاموال ، فيرجع فيه الى القوانين العادلة فى دواوين الائمة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ، وينظر فيما استزادوه ، فان رفعوه الى بيت المال امر برده ، وان أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه » (٤) .

وبهذا فان والى المظالم ينظر الى ثلاثة أعتبارات يقرر فيها الحق وهى : -

- طريق التحصيل الذى ينبغى ان يكون بحق دون أذى .
- تحرى الدقة فى مقدار الأموال المحصلة .
- النظر فيما يأخذه العمال لانفسهم ظلما ، فيرد المأخوذ لأصحابه ، ويعاقب الآخذ عقاب المرتشى .

٣ - مراقبة كتاب الدواوين فيما يستوفون من الأموال :

لصاحب المظالم أن يراقب أحوال هؤلاء الكتاب وما وكل اليهم من أموال ، وذلك ليطمئن الى حسن سير الأمور على نمط سليم من الدقة والامانة ، وله مطلق الصلاحيات فى مكافأة الأمين والقصاص من المنحرف .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على والى المظالم أن يتصفح : « كتاب الدواوين ، لانهم أمناء المسلمين على ثبوت اموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه أعاده .

فيتصفح أحوال ما وكل اليهم ، فان عدلوا بحق من دخل أو خرج الى زيادة أو نقصان الى قوانينه وقابل على تجاوزه » (٥) .

وبهذا فان والى المظالم له أن يتأكد من ان ايرادات الدولة ،

---

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٨٠ .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ٨١ .

قد إضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقتها للقوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقا لما تم صرفه فعلا .

القسم الثانى : اختصاصات يتولاها بناء على تظلم متظلم :

من الاختصاصات التى ينظر فيها والى المظالم بناء على مايقدم اليه من ذوى الشأن وتتعلق بمراقبة مالية الدولة هى :

١ ـ تظلم المسترزقة (الموظفين) اذا نقصت رواتبهم أو تأخرت عنهم .

لصاحب المظالم عندما يتظلم الموظفون من اجحاف النظر بهم ، أن يرفع الظلم عنهم واجراء الأمور على طبيعتها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على والى المظالم عندما يرفع اليه تظلم الموظفين أن ينظر فى : « تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم واحجاف النظر بهم ، فيرجع الى ديوانه فى فرض العطاء العادل ، فيجريهم عليه ، وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل .

فان أخذه ولاة أمورهم استرجعه منهم ، وان لم يأخذوه قضاه من بيت المال » (٦) .

---

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٨١ ، وهذا هو ما يشبه الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات ـ فى جمهورية مصر العربية ـ من مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالدولة ، للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مع ملاحظة : أن الجهاز المركزى للمحاسبات ، ليس له سلطة آمرة فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ، ورأيه استشارى ، فقد يؤخذ به وقد لا ينفذ .

بخلاف والى المظالم الذى له سلطة التنفيذ وفاعلية المراقبة ورد الحق الى أصحابه بأسرع وأيسر الطرق .

٢ ـ رد الأموال المغصوبة الى اصحابها :

لصاحب المظالم عندما تقدم أليه الظلامات برد المغصوب ، أن يقوم برد الأموال الى اصحابها ، سواء كان المغتصب الدولة او الافراد وسواء كانت الأموال مغتصبة من الحكام ، او من الافراد ، متى ثبت له ذلك بكافة القرائن والوثائق .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى ، يختص والى المظالم ... : « رد المغصوب . وهى ضربان :

احـــدهما : غصـوب سلطانية ، قد تغلب عليها ولاة الجور ـ كالأملاك المقبوضة عن أربابها ، اما لرغبة فيها ، واما لتعد على أهلها . فهذا ان علم به والى المظالم عند تصفح الأمور ، أمر برده قبل التظلم اليــه .

وان لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه ، ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم الى ديوان السلطنة ، فاذا وجد فيه ذكر قبضها على مالكها عمل عليه ، وأمر بردها اليه ، ولم يحتج الى بينة تشهد به ، وكان ما وجد فى الديوان كافيا ...

والضرب الثانى : من الغصوب ما تغلب عليه ذوو الأيدى القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة .

فهذا موقوف على تظلم أربابه ، ولا ينتزع من يد غاصبه الا باحد أربعة أمور : ـ

ـ اما باعتراف الغاصب واقراره .

ـ واما بعلم والى المظالم ، فيجوز له ان يحكم عليه بعلمه .

ـ وأما ببينة تشهد على الغاصب بغصبه ، أو تشهد للمغصوب منه بملكه .

- وأما بتظاهر الاخبار الذى ينفى عنها التواطىء ، ولا يختلج فيها الشكوك ، لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا فى الأملاك بتظاهر الأخبار ، كان حكم ولاة المظالم بذلك أحق » (٧) .

وهكذا نرى اتساع اختصاصات والى المظالم سلطته فى رد ما اغتصب من المال العام ، وحقه فى أن يحكم فى المظالم بعلمه ، وفى رد الأملاك بتظاهر الأخبار ، واعتماده الى حد كبير على الحسابات ، ومدى انتظامها ومطابقتها للواقع .

٣ - الاشراف على الأوقاف العامة والخاصة واجرائها على شروط واقفيها :

لصاحب المظالم حق تصفح الأوقاف العامة والخاصة ، للتأكد من أن ريعها يجرى وفقا لشروط واقفيها ، ويرجع فى ذلك الى الدواوين المحفوظ بها الحجج ، أو الكتب القديمة التى يغلب على الظن صحتها .

وحول هذا الاختصاص يشير الامام الماوردى فيما يختص به والى المظالم من تصفح الوقوف بقوله : « مشارفة الوقوف ، وهى ضربان : عامة وخاصة .

فأما العامة : فيبدأ بتصفحها وان لم يكن فيها متظلم ، ليجريها على سبيلها ويمضيها على شروط واقفها اذا عرفها من أحد ثلاثة أوجه :

- اما من دواوين الحكام المندوبين لحراسة الأحكام .
- واما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من معاملة ، أو ثبت لها من ذكر وتسمية .

---

(٧) الأحكام السلطانية : ص ٨٢ .

— واما من كتب فيها قديمة تقع فى النفس صحتها ، وان لم يشهد الشهود بها ، لأنه ليس يتعين الخصم فيها ، فكان الحكم أوسع منه فى الوقوف الخاصة .

واما الوقوف الخاصة : فان نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها ، لوقفها على خصوم متعينين ، فيعمل عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحاكم ، ولا يجوز أن يرجع الى ديوان السلطنة ، ولا الى ما يثبت من ذكرها فى الكتب القديمة اذا لم يشهد بها شهود معدلون »(٨) .

وصفوة القول : فديوان المظالم له دور هام فى مراقبة مالية الدولة اذا تولاه من بيده السلطة الفعلية فى الدولة من الخلفاء ونوابهم .

ولذا نجده ينظر فى الأمور المكملة للسلطة ، فله حق الفصل فى كل خصومة مالية تقع بين الافراد والسلطة الحاكمة ، لوضع الأمور فى نصابها وفق أحكام ومبادىء الشريعة الاسلامية الغراء .

وله حق التفتيش على ما يحصله العمال من أموال الرعية ومراقبته الفعالة على مالية الدولة .

وله حق نظر الشكاوى من كتاب الدواوين ، خاصة شكاوى الموظفين ، كما له حق رد الأموال المغصوبة ، وجرى الاوقاف على شروط واقفيها .

ومن هنا ندرك مبلغ أهمية هذا الديوان واختصاصاته فى مراقبة مالية الدولة .

* * *

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٨٢ ، ٨٣ .

المطلب الثـانى

اختصاصـات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماوردى وظيفة المحتسب بأنها : « أمر بالمعـروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن المنكر اذا أظهر فعله . »(٩) .

وقـد أخـذت ولايـة الحسـبة فى الفكـر الاسـلامى نمـوا وتتطورا حتى أصبحت نظاما فريدا للـرقابة الدينيـة والاجتمـاعية والمـالية والاقتصادية للدولة الاسلامية .

فقد تولاها رسول الله — ﷺ — بنفسه ، وقلدها غيره ، وقـام بها من بعده الخلفـاء والولاة ، وكان أئمة الصـدر الأول الاسـلامى يباشرونها بأنفسهم ، ثم صارت ولاية من ولايات الدولة ، ونظاما من أنظمتها جرى عليها الولاة والحكام .

ولا يعنينا هنا أن نتنـاول كافـة جـوانب نظـام الحسـبة ، بل ما يهمنـا ، هـو ما يتعلق باختصاصاتها فى مراقبة مالية الدولة ، وأهمهـا : —

---

(٩) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٠ ، ولمزيد من التفصيل حول ولايـة الحسبة انظر الكتب التالية : الاحـكام السلطانيـة / للمـاوردى ص ٢٤٠ وما بعـدها وكتاب الحسـبة / لابن تيمية ص ٦ وما بعـدها ، وكـتاب نهـاية الـرتبة فى طلب الحسـبة / للشـيرازى ، وكـتاب معـالم القـربة فى طلب الحسبة / للقرشى — المعروف بابن الأخـوة ، وكـتاب المقـدمة / لابن خلـدون ج ٢ ص ٥٧٦ وما بعدها ، وكتاب الطـرق الحكمية / لابن القيم الجـوزية ص ٢٤٠ وما بعدها ، وكتاب أحيـاء علوم الدين / للامام الغزالى ج ٢ ص ٣٠٢ وما بعدها وكـتاب الحسـبة فى الاسلام / للشيخ ابراهيم الشهاوى .

١ ـ مراقبة ايرادات الدولة :

لوالى الحسبة اذا نما الى علمه ، ان هناك قوما يمتنعون عن اخراج نصيب الدولة فى اموالهم ، أو يتهربون من دفعها بأسلوب أو بآخر ، فله ان يأخذها منهم جبرا ٠

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « واما الممتنع من اخراج الزكاة ٠

فان كان من الأموال الظاهرة : فعامل الصدقة يأخذها منه جبرا أخص ، وهو بتعزيره على الغلول ان لم يجد له عذرا أحق ٠

وان كان من الأموال الباطنة : فيحتمل أن يكون المحتسب اخص بالانكار عليه من عامل الصدقة ، لأنه لا اعتراض للعامل فى الأموال الباطنة ٠٠٠ » (١٠) ٠

٢ ـ مراقبة نفقات الدولة :

لوالى الحسبة أن يعمل على عدم انفاقها الا فى الأبواب المخصصة لها شرعا ، ومن ثم فاختصاصاته تمنع الاسراف والتبذير والبذخ من جانب القائمين على هذه النفقات ، عملا بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ٠

كما ان له الحق فى منع غير المستحق للزكاة من الأموال الباطنة ، التى يختص باخراجها أصحابها بأنفسهم ، لأن هذه الأموال جزء من ايرادات الدولة ، وان اختلفت اليد القائمة على صرفها ٠

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وان رأى رجلا يتعرض لمسألة الناس فى طلب الصدقة ، وعلم أنه غنى اما بمال أو عمل ، أنكره عليه وأدبه فيه ، وكان المحتسب بانكاره أخص من عامل الصدقة ٠

---

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٨ ٠

ولـو رأى عليه آثـار الغنى ، وهـو يسـأل النـاس أعلمـه تحريمها على المستغنى عنها ...

واذا تعـرض للمسـألة ذو جلـد وقـوة على العمـل زجره ، وأمره أن يتعـرض للاحتراف بعمله ، فان أقام على المسـألة عزره حتى يقلـع عنهـا ... »(١١) .

٣ — مراقبـة المرافـق العـامة :

لـوالى الحسـبة حـق مراقبـة المرافـق العـامة للـدولة ، فيعمـل على صيانتهـا وتوفير المال اللازم لهـا من بيت المـال ، والا ألزم القادرين بالانفاق عليها .

وحـول هـذا الاختصـاص يقـول الامام الماوردى : « فالبـلد الذى تعطـل شربه أو اسـتهدم سـوره ، أم كـان يطـرقه بنـو السـبيل من ذوى الحاجات ، فكفـوا عن معونتهم .

فان كان فى بيت المـال مال ، لم يتوجـه عليهم فيـه ضرر ، أمـر باصـلاح شربهـم وبنـاء سـورهم ، وبمعـونة بنى السـبيل فى الاجتيـاز بهـم ، لأنهـا حقـوق تلـزم بيـت المـال دونهـم ، وكذلك لو اسـتهدمت مساجدهم وجوامعهم .

فأمـا اذا اعـوز بيـت المـال ، كـان الأمـر ببنـاء سـورهم واصـلاح شربهم وعمـارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل فيهم متوجهـا الى كافـة ذوى المكنة منهم ، ولا يتعين احـدهم فى الأمـر بـه .

وان شرع ذوو المكنـة فى عملهـم وفى مراعاة بنى السـبيل ، وباشروا القيـام بـه ، سـقط عن المحتسب حـق الأمـر بـه ، ولـم يلزمهم الاسـتئذان فى مراعاة بنى السـبيل ، ولا فى بنـاء ما كـان

---

(١١) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٨ .

مهدوما . »(١٢) .

وهكذا نرى ان الامام الماوردى ، جعل من اختصاصات والى الحسبة فى هذا الاختصاص ، جمع المال فى حالتين : ـ

الأولى : جمعها من أجل الانفاق على صيانة المرافق العامة التى لا غنى للناس عنها ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يفى بهذ االغرض .

الثانية : جمعها من اجل اعانة بنى السبيل ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يكفى لهذا الغرض .

وصفوة القول : فان نظام الحسبة ، هو أحد نظم المراقبة المالية للدولة ، له استقلاله فى مباشرة أعماله الرقابية عن بقية أجهزة الدولة ، لأنه أقرة الى الرقابة على المجتمع باكمله منها الى الرقابة على الولاة والعمال واصحاب السلطان .

فهو يحمى المجتمع ماديا وادبيا واخلاقيا ، حماية غير محدودة بحدود ولا مقيدة بقيود ، الا حدود الأمن وقيود الذوق .

وأهم سمات والى الحسبة فى مراقبته لمالية الدولة ، أن أن يحكم فيما لا يتوقف على دعوى من مدع ، لأن ما لا تتم مصلحة الأمة الا به ، فيجب الا يتوقف على مدع ومدعى عليه ، بل له أن يحكم فيه بالامارات والعلاقات الظاهرة والقرائن البينة .

هذا ولوالى الحسبة فى مراقبة مالية الدولة طريقتان :

الأولى : تقوم على المحبة والعدل ، دون القسوة والقوة ،

---

(١٢) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٥ .

وذلك من اجل الرغبة فى الخير والنفور من الشر ، ليؤدى كل فرد ما يجب عليه طبقا لأحكام الشرع ، ووصولا الى مجتمع التكافل الاجتماعى والرفاهية الاقتصادية .

الثانية : تقوم على القوة والحزم والعقاب ، عندما يضعف الوازع الدينى لدى بعض الأفراد .

ولهذا فان مراقبة والى الحسبة لمالية الدولة من أهم طرق الكشف عن المتلاعبين العابثين بأموال الدولة ، وبمصالح الأمة .

ولذا نوصى أن يوجد والى الحسبة لمراقبة مالية الدولة ، ويكون بمثابة رقيب تقوم مراقبته على الدقة ، والحزم والعقاب لكل من تسول له نفسه فى العبث بأموال ومقدرات المصالح العامة للدولة ، خاصة وأننا اليوم فقدنا المراقبة الذاتية ، بفقدان الوازع الدينى .

* * *

« تعقيـــب »

« حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى »

ان المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ، بأنواعها المختلفة وأساليبها المتباينة ، كان لها اكبر الأثر فى استتباب احوال المسلمين بما يتفق والصالح العام .

فلقد بلغ حرص المسلمين على الالتزام بأن الفرد لا يأتى فعلا يشك فى صحته أو يرتاب فى حكمه ، ولا يخشى فى ذلك الا الله سبحانه وتعالى الذى يعلم السر وما تخفى الصدور .

وقد تناول الفكر المالى الاسلامى أنواع المراقبة المالية من مراقبة ذاتية ، وشعبية ، وتنفيذية ، وأجهزة ادارية (ديوان المظالم وولاية الحسبة) متخصصة فى المراقبة المالية ، وكشف البحث عن مجموعة من النتائج والملاحظات التى لها أهمية كبيرة بالنسبة لمراقبة مالية الدولة اهمها : —

— ان الفكر المالى الاسلامى ، عرف المراقبة المالية منذ نشأته ، وأحاط بكلياتها ومظاهرها فى شمول وفاعلية ، لم تصل اليها أنظمة المراقبة الوضعية القديمة أو المعاصرة .

وهو الأمر الذى ينفرد به ذاتية الفكر الاسلامى وجوانبه الروحية السامية التى يمتد اثرها الى بنيان الفرد المسلم والمجتمع الاسلامى .

— ان المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى ، تتميز بالمرونة والقدرة على الاستجابة السريعة والملاءمة لكل ما قد يحدث من متغيرات فى مجال النظم المالية للدولة عبر التاريخ .

فهى قادرة على مواجهة جميع المتغيرات التى تطرأ على نظم الدولة المالية فى كل عصر ومكان الى أن يرث الله الأرض، ومن عليها .

ـ ان فاعلية المراقبة المالية فى الفكر المالى الاسلامى ، تحقق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها ، لأنها تتميز بالقيم والاخلاقيات والسمو والروحانية وسيطرة الوازع الدينى .

بخلاف تدنى هذه الفاعلية فى الأنظمة الوضعية المعاصرة ، لفقدان الرقابة الذاتية ، التى ينظر اليها الفكر المالى الاسلامى على أنها خط الدفاع الأول فى مواجهة الانحراف الادارى بشتى صوره ومظاهره .

ـ ينفرد الفكر المالى الاسلامى ، فى مراقبته لمالية الدولة ، بملامح ومعالم خاصة متكاملة ، ومتميزة عن سائر أنظمة المراقبة المالية المعاصرة .

سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيفه الفكر الاسلامى من أبعاد جوهرية فى تكريس الاحاطة والشمول والفاعلية فى نظم المراقبة المالية للدولة ، خاصة مراقبة الدواوين للولاة والعمال ورصد تصرفاتهم ، وتحريك الرقابة تجاه الاخطاء التى يرتكبونها فى أعمالهم ، ليكشف عن مدى الأصالة والعلمية ، التى لا يمكن أن تتوافر بطبيعة الحال لأنظمة المراقبة فى المفهوم المعاصر .

وصفوة القول : فان الباحث المحايد والمنصف ، لا يسعه ازاء هذه الحقائق ، سوى الاعتراف بأن المفهوم المعاصر فى تطبيقاته لمراقبة مالية الدولة مستمدة من المبادىء والأصول

العلميـة التى قامت عليهـا تطبيقـات المراقبـة المالية فى الفـكر الاسـلامى .

واذا كان ذلك ينصرف فقط على مجـال الرقابة الشـعبية والتنفيـذية ، فـانه لا ينصرف الى المراقبـة الذاتيـة التى فقـدت اهميتهـا فى الانظمـة الوضعيـة المـادية المعاصرة .

* * *

الفصل الثانى

« محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم »

تمهيـــــــد :-

ان الهـدف من مراقبـــة ماليـة الدولة فى الفـــكر المـــالى الاسلامى ، ينصب على سـلامة استخدام أموال الدولة فى الأغراض التى خصصت لهـا ، وعدم تعرضها للاهمال أو الاسراف أو السرقـة أو الاختلاس .

وأن المنصرف منها قد تم وفـق القـوانين واللوائح السـارية ، والنظـم الموضوعـة لهـذا الغـرض ، وان الايرادات قـد تم تحصيلها وفـق الحقـوق لمشروعـة والقرارات والأوامر المعمـول بهـا ، وأنها وردت الى بيت المـال (الخزانة العـامة) فى المواعيـد المحـددة بـدون زيـادة أو عجـز .

وكانت الدواوين المتخصصة ، والتى تتمتع باسـتقلال ذاتى - مثـل ديوان المظـالم وولاية الحسـبة وديـوان الأزمـة - ودواوين الأموال الأخـرى ، تقـوم بمراجعـة النفقـــات والايرادات ، من حيث صحـة مسـتنداتها واستيفاء التوقيعات والتاكد من صحتهـــا بكافة طـرق الاثبـات .

كمـا كانت تتصـفح سـجلات الايرادات المختلفـــة ، للتاكد من سلامتهـا ومطابقتهـا للقوانين العـادلة ، وعـدم وجـود نقص أو خلل بهـــا .

وكان من اختصـاص هـذه الدواوين ، مراجعـة حســابات العمـــال المتولين التحصـيل والانفـــاق فى جميـع أقاليـم الدولة وولاياتها ، وذلك لحفظ حقـوق الدولة ، وحقـوق الرعيـة طبقـــا

لأحكام الشريعة الاسلامية والتعليمات - والاوامر الصادرة من ولى الأمر ·

هذا فضلا عما كان يقوم به الرسول - ﷺ - والخلفاء العادلون من رقابة ، للحرص على عدم التسيب فى الانفاق العام وعلى ضبط تحصيل ايرادات الدولة كاملة ، محاسبين اشد الحساب للقائمين بادارة مالية الدولة ، مع توقيع العقوبات الرادعة للمخالفين والمنحرفين منهم ، حماية لأموال الدولة من الضياع والهلاك ·

وسنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

الأول : محاسبة القائمين على مالية الدولة ·

الثانى : عقوبات المخالفين لمالية الدولة ·

* * *

المبحث الأول

« محاسبة القائمين على مالية الدولة »

تهدف المحاسبة فى الفكر المالى الاسلامى ، الى تنظيم محاسبة الحقوق والالتزامات والتوازن بينهما ، وتسجيلها وتحرير المستندات الخاصة بها مهما كانت صغيرة ، من أجل احقاق الحقوق ، ورفع الكفاءات وترشيد القرارات ، تنفيذا لأحكام الله تعالى من أوامر ونواهى .

وتستلزم طبيعة المحاسبة ضرورة متابعة القائمين على مالية الدولة فى اعمالهم ، ثم تقويمها على فترات زمنية معينة ، يمكن فى نهاية كل منها تحديد مدى ما حققوه من عمل ، ومدى ما حققوه من نتائج ، ، ومدى مطابقة هذه النتائج بما هو مطلوب منهم ، وعلى هذا الأساس يمكن مكافاة من أحسن ، وعقاب من أساء .

وحتى تكون المحاسبة على أساس سليم ، ينبغى ان تحصى أعمال كل عامل ، وان تسجل أعماله عليه ، ليمكن الحكم عليه حكما صحيحا ، وكشف نواحى النبوغ والأمانة ، أو القصور والخيانة .

- محاسبة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - للقائمين على مالية الدولة :

حدد رسول الله - ﷺ - سمات هامة فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، فشجع الأمناء منهم ، ووصفهم بانهم من المتصدقين .

فعن أبى موسى الأشعرى - رضى الله عنه - قال - قال رسول الله - ﷺ - : « ان الخازن المسلم الأمين الذى يعطى ما امر به كاملا موفرا طيبة نفسه ، حتى يدفعه الى الذى امر له به ، أحد المتصدقين »(١) ٠

وبالعكس ، فكل من قصر أو تسبب فى عنت المستحقين ، أو نقص شيئا من حقوقهم ، فانه يكون مأزورا ومعاقبا من الله تعالى ٠

فعن خولة الانصارية - رضى الله عنها - قالت سمعت النبى - ﷺ - يقول : « ان رجالا يتخوضون (أى يتصرفون) فى مال الله بغير حق ، فلهم النار يوم القيامة »(٢) ٠

وعن بريدة الأسلمى - رضى الله عنه - عن النبى - ﷺ - قال : « من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد فهو غلول ٠ »(٣) ٠

وحين استعمل رسول الله - ﷺ - رجلا من بنى الأزد - يقال له : (ابن اللتيبة) ، على صدقات بنى سليم ، فجاء الرجل الى رسول الله - ﷺ - يقول : هذا لكم ، وهذا أهدى الى ٠

فقام رسول الله - ﷺ - فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : ما بال العامل نبعثه ، فيقول : هذا لكم وهذا اهدى الى ؟ أفلا جلس فى بيت أبيه وبيت امه ، فينظر ، هل يهدى اليه

---

(١) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٠ - اصدار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية - وزارة الاوقاف - جمهورية مصر العربية ٠

(٢) أخرجه البخارى جـ ٥ ص ٢١٢ ٠

(٣) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٢ ، الأموال لابى عبيد ص ٣٧٧ وما بعدها ، والطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدى جـ ٧ ص ١٧٦ ٠

أم لا . ؟ والذى نفس محمد بيده لا يأتى أحد منهم بشىء الا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر (أى تصيح) ، ثم رفع يديه ، حتى رأينا عفرة ابطية ، ثم قال : « اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت .؟ »(٤) .

ـ محاسبة الخلفاء ـ رضى الله عنهم ـ للقائمين على مالية الدولة :

وعلى نهج رسول الله ـ ﷺ ـ فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، سار الخلفاء والأمراء والولاة فى محاسبة موظفى مالية الدولة .

فهذا أبو بكر الصديق ـ رضى الله عنه ـ يضع نواة نظام محاسبة الولاة عندما قدم معاذ بن جبل أمير اليمن على المدينة ، بعد وفاة رسول الله ـ ﷺ ـ فقال له : ارفع حسابك ، فقال معاذ: احسابان ؟ حساب من الله ، وحساب منكم .؟ لا والله لا الى لكم عملا أبدا (٥) .

وهاهو عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ يضع نظاما دقيقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ويحدثنا التاريخ بالعديد من الحوادث التى حاسب فيها الولاة والعمال ، وكان بينهم أبو هريرة الصحابى الجليل عامله على البحرين وعمرو بن العاص عامله على مصر ، وخالد بن الوليد عامله على الشام ، والنعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عامله على مكة وغير هؤلاء من عمال الاقاليم(٦) ، حيث كان

---

(٤) انظر : الأموال / لابى عبيد ص ٣٧٧ ، والخراج / لابى يوسف ص ٨٢ ، وصحيح البخارى جـ ٩ ص ٣٦ ، وصحيح مسلم ـ جـ ٤ ص ٤٩٧ .

(٥) عيون الاخبار / لابن قتيبة الدينورى جـ ١ ص ٦٠ .

(٦) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على جـ ٢ ص ١١٣ وما بعدها .

يقوم باحصاء دقيق لثروة الولاة قبل توليهم لأعمالهم ، ثم يلزمهم بالمحاسبة عند الاعتزال .

وكان - رضى الله عنه - يقاسم عماله فيما زاد على أموالهم الخاصة عند توليهم شئون مالية الدولة ، والتى لا يسمح رواتبهم واعطياتهم بتكوينها فى فترة توليهم اعمالهم ، كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم على المدينة ، بأن يدخلوا نهارا ، ولا يدخلوا ليلا ، كى لا يحجبون شيئا من الأموال(٧) .

وهكذا استمر الخلفاء والولاة فى محاسبة القائمين على مالية الدولة وانشاء الدواوين المتخصصة فى مراقبة السجلات المالية للدولة ، فى ضوء القوانين العادلة ، من غير زيادة على الرغية ، أو نقص لحق بيت المال ، ولا يخرج من أموال الدولة الا ما علم صحته ، مع لزوم رفع الحساب فى كل وقت حين .

وحول اختلاف حكم المحاسبة ، باختلاف ما يقوم به العمال من أعمال ، يقول الامام الماوردى : « فان كانوا من عمال الخراج ، لزمهم رفع الحساب ، ووجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه .

وان كانوا من عمال العشر ، لم يلزمهم - على مذهب الشافعى - رفع الحساب ، ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة ، لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاة ، ولو تفرد أهلها بمصرفها أجزأت .

ويلزمهم على - مذهب أبى حنيفة - رفع الحساب ، ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك .

---

(٧) تاريخ عمر بن الخطاب / لابن الجوزى ض ١٢٢ .

- واذا حوسب من وجبت عليه محاسبته من العمال ، نظر .

فان لم يقع بين العامل وكاتب الديوان خلف ، كان كاتب الديوان مصدقا فى بقايا الحساب .

فان استراب ولى الأمر ، كلفه احضار شواهده ، فان زالت الريبة عنه سقط اليمين فيه ، وان لم تزل الريبة وأراد ولى الأمر الاحلاف على ذلك أحلف العامل دون كاتب الديوان ، لأن المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

- وان اختلفا (العامل وكاتب الديوان) فى الحساب نظر .

فان كان اختلافهما فى دخل ، فالقول فيه قول العامل ، لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى خرج ، فالقول فيه قول الكاتب ، لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى مساحة تمكن اعادتها ، أعتبرت بعد الاختلاف وعمل على ما يخرج به صحيح الاعتبار .

وان لم يمكن اعادتها ، احلف عليها رب المال دون الماسح . »(٨) .

وهكذا نجد الامام الماوردى جعل من اختصاصات ديوان المكاتبات - (السلطنة) - مراقبة السجلات المالية للدولة ، للتأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الايرادات وتوريدها لبيت المال ، واعطاء الحقوق الى اصحابها وفق القوانين العادلة ، والقواعد المعمول بها .

***

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

المبحث الثانى

العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة

يرى الفكر المالى الاسلامى ، أن المراقبة المالية للدولة ، لا تكون ذات فاعلية الا اذا صحبها عقوبات وجزاءات كفيلة بردع من تسول له نفسه ارتكاب مخالفات لمالية الدولة التى اسفرت عنها المراقبة والمحاسبة الدقيقة .

وفى الفكر الاسلامى ، توجد عقوبتان : عقوبة أخروية متروك أمرها لله عز وجل ، وعقوبة دنيوية يقوم ولى الأمر بتنفيذها وفق أحكام الشرع .

والجرائم التى نص عليها الشارع الحكيم وبين عقوبتها ، وهى ما تسمى (بالحدود والقصاص والديات) - كجريمة السرقة والزنا وشرب الخمر والقتل العمد وشبهه والقتل الخطأ والقذف وغير ذلك .

وهناك جرائم لم يرد بشأنها نص فى كتاب الله عز وجل ، ولا فى سنة رسول الله - ﷺ - لتولدها عن التقاليد والعادات واختلاف الأزمنة وتعدد الأماكن ، وهى ما يطلق عليها عقوبة تعزيرية (أى التاديب) .

وحول هذه العقوبة التعزيرية يقول الامام الماوردى : والتعزير تاديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود ، ويختلف حكمه باختلاف حاله وحال فاعله .

فيوافق الحدود من وجه ، وهو أنه - تاديب استصلاح وزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب .

ويخالف الحدود من ثلاثة أوجه : -

أحدها : أن تاديب ذى الهيبة من أهل الصيانة ، أخف من تأديب أهل البذاء والسفاهة ...

الثانى : أن الحد وان لم يجز العفو عنه ، ولا الشفاعة فيه ، فيجوز فى التعزير العفو عنه وتسوغ الشفاعة فيه .

الثالث : أن الحد وان كان ما حدث عنه من التلف هدر ، فان التعزير يوجب ضمان ما حدث عنه من التلف .. »(١) .

وهذا النوع من العقوبات (التعزير) ، منه ما هو متصل بالمخالفات المالية للدولة ايرادا وانفاقا ، ومنه ما هو متصل بالمخالفات التى تمس أمن المجتمع واستقراره .

ولذا فقد اعطى الفكر الاسلامى ، للقاضى سلطة تقدير الفعل المخالف للصالح العام . ومدى أثره على الأفراد والمجتمع ، فله أن يقضى بالعقوبة التى تتناسب مع هذا الفعل أو ذاك .

وحول هذا المعنى يقول : ابن تيمية : « المعاصى التى ليس لها حد مقدر ولا كفارة ، كالذى ياكل مالا يحل ...

أو يخون أمانته ، كولاة أموال بيت المال ...

فهؤلاء يعاقبون تعزيرا وتنكيلا وتاديبا ، بقدر ما يراه الوالى على حسب كثرة الذنب فى الناس وقلته .. »(٢) .

---

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

(٢) السياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠

هـذا وقـد سلك الفـكر المـالى الاسـلامى فى العقوبات الخاصـة بمخالفـات ماليـة الدولة ، طرقـا شتى ، أهمهـا العقوبات التعزيرية التى تشـمل الزجـر بالـكلام ثم الحبـس او النفى او الضرب حسب نـوع المخالفـة(٣) .

ومنهـا أيضـا العـزل من الوظيفـة ، ومصـادرة الأموال المغصـوبة لصـالح بيت المـال (الخزانة العـامة) ، أوردهـا لأصحابهـا من الأفراد ، أو مشاطـرة الولاة أموالهم لصـالح بيت المـال ، الى غير ذلك من العقوبات التعزيرية .

عقوبة الممتنعين عن أداء ايرادات الدولة :

● وحـول مانعى الـزكاة ، يقـول أبو يوسـف : « لا يحـل لرجـل يـؤمن بالله واليـوم الآخـر ، منـع الصدقة ، ولا اخراجها من ملكـه الى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلـك ، فتبطـل الصـدقة عنها وبذلك يصـير لـكل واحـد منهم من الأبـل والبقر والغنـم ما لا يجب فيـه الصـدقة ، ولا يحتـال فى ابطال الصدقة بوجـه ولا سـبب .

بلغنـا عن عبد الله بن مسـعود ـ رضى الله عنه ـ أنه قال : « ما مانـع الزكاة بمسـلم ، ومن لم يؤدهـا فلا صلاة له » .

وأبـو بكر ـ رضى الله عنـه ـ يقـول : « لو منعونى عقـالا مما أعطـوه لرسـول الله ـ ﷺ لجاهدتهم » وذلك حين منعـوه الصـدقة ورأى قتالهم ... »(٤) .

● وحول الممتنعين عن أداء الجـزية ، يقـول أبو يوسـف : « لا يضرب أحـد من أهـل الذمة فى اسـتيدائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها . ولا يحمـل عليهـم فى ابدانهـم شىء من

---

(٣) انظر : الاحكام السلطانية / للامام الماوردى : ص ٢٣٦ .

(٤) الخـراج : ص ٨٠ .

المكـاره ، ولكـن يرفق بهـم ويحبسـون حتى يؤدوا مـا عليهـم ، ولا يخرجـون من الحبس حتى تسـتوفى منهم الجزية ٠٠ »(٥) ٠

● وبالنسبة لعقوبة الممتنعين عن أداء الخـــراج ، فانهـم يجبرون على أدائه ، لأنه حق لبيت المـال ، فاذا أصروا على عـدم الأداء اجلوا عن أرض الخـراج ٠

● وبخصوص الممتنعين عن أداء العشور ، عنـد دخـــول الدولة ، صـودر من بضائعهم ما يوازى قيمة العشور ٠

عقوبة الولاة المخـالفين لماليـة الدولة :

تنوعت العقوبات والجزاءات فى الفـكر المـالى الاسـلامى ، للقـائمين على ماليـة الدولة ، عنـد ارتكابهم جـرائم تمس ايرادات أو نفقـات الدولة ٠ وأهمهـا :ـ

● **عقوبة العزل من الوظيفة واسبابها :**

وحول هذه العقوبة ، يقول الامام الماوردى : « أن من عثر منه على شىء من هذا الباب (أخذ أموال الدولة بغير حق) ـ عـزله واستبدل به ، بعد تبين الحق من أمره ، من غير عجلة او غلطة ، وعاقبه عقوبة تحتملها صورة حاله ومبلغ جنايته ، واسترد منـه ما أخذ من ظلم ، وردّه على صاحبه ، فان مضض العدل على الظالم أبلغ وأشـد من مضض الجور على المظلوم » (٦) ٠٠٠

وحول اسباب العزل من الوظيفة التى يتولاهـا القائمون على مالية الدولة بسبب الخيانة ، يقول الامام الماوردى : « أن يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة

---

(٥) الخـراج : ص ١٢٣ ٠

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٨٩ ، ١٩٠ ٠

والمقابلة عليها بالزواجر المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ، فقد قيل : (من يخن يهن) » (٧) .

● عقوبة رد الأموال المغصوبة :

وحول رد الأموال المغصوبة بغير حق ، يشير الامام الماوردى الى استخراجها منهم وتعزيرهم على ذلك تاديبا لهم ، وذلك بعد اقامة الحجة عليهم ، فيقول : « فان ظهر منهم على مال قد احتجنوه ، وحق قد خانوه طالبهم به (الامام) مطالبة المدين المنصف ، واستوفاه منهم استيفاء المحق المسعف ، بعد اقامة حججه ، واظهار شواهده .

ولا يستغنى بالقدرة على اظهار الحجة ، ليكون معذورا وهم مذمومين ، ومنصفا وهم خائنين .

فاذا استوفى حقه ، واسترجع ماله ، كان من وراء تاديبهم تقويما لهم واستصلاحا لغيرهم .

وعلى حسب أقدارهم يكون التقويم ... » (٨) .

● عقوبة شطر أموال الولاة عند زيادتها بدون وجه حق :

أقر الفكر المالى الاسلامى عقوبة التعزير بالمال ، فأمر بمصادرة أو مشاطرة اموال الولاة التى حصلوا عليها أثناء توليهم لوظائفهم بدون وجه حق .

فقد كان عمر رضى الله عنه - يكتب أموال عماله اذا ولاهم ، ثم يقاسمهم مازاد على ذلك ، وربما أخذه منهم .

وقد روى أن عمر - رضى الله عنه - مر ببناء يبنى بحجارة وجص فقال : لمن هذا ؟ فذكروا عاملا له على البحرين ، فقال : أبت

---

(٧) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٥ .

الدراهم الا ّ ان تخرج أعناقها ، وشاطره ماله (٩) .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ أموالهم ، من عماله وولاته ، فاتح مصر وعامله عليها عمرو بن العـاص ، وفاتح الشام وعامله عليها خالد بن الوليد ، وفاتح العراق وعامله على الكوفة سعد بن أبى وقاص وهؤلاء الثلاثة ممن يفتخر بهم الاسلام .

وممن شاطرهم عمـر بن الخطاب ـ رضى الله عنـه ـ ايضا ـ النعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عامله على مكة ، ويعلى بن منبه عامله على اليمن ، والصحابى الجليـل أبو هريرة عامله على البحرين (١٠) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، قـد وضـع أنواعـا من العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، منها العزل من الوظيفة ، ومصادر الأموال المأخوذة بغير حق لصالح بيت المال ، ومشاطر أموال الولاة عند زيادتها أثناء العمل دون وجه حق ، ورد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك لبيت المال ، أو لأربابها .

ولنا أن نتساءل ؟ ماذا يكون الحال لو طبقت دول العـالم اليوم هذا النظام ؟ .

والى اى حد يصل بنا الى الهدف المنشود . ؟ فلا يؤخذ المـال الا ّ من حقه ، ولا ينفق الا ّ فى حقه ، ويمنع من الباطل . ؟

واذا كان الفكر الوضعى ، وما يوقعه من عقوبات ـ كالانذار أو تاجيل موعد استحقاق العلاوة ، او الحرمان من العلاوة ، أو الخصم

(٩) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ نقلا من كتاب عيون الأخبار / لابن قتيبة .

(١٠) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢، ١٢٣ ، نقلا من كتاب طبقات ابن سـعد .

من الراتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، أو الوقف بدون مرتب مدة لا تجاوز بضعة أشهر ، أو خفض المرتب ، أو خفض الدرجة ، وأخيرا ونادرا العزل من الوظيفة .

فان الفكر المالى الاسلامى ، عزل من الوظيفة ، وقاسم شطر مال الولاة ومصادرته فى بعض الأحوال لصالح بيت مال المسلمين ، فضلا عن ذلك رد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك الدولة أو أرباب الأموال .

ولكن شتان ، فلو أننا عزلنا وقاسمنا وصادرنا ورددنا الأموال المغصوبة لأصحابها ، لكان الحال غير الحال .. !!

تعقيــــــــــــب

(حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم)

هكذا نجد الفكر المـالى الاسلامى ، أمر الحكام بمتابعة الـولاة ومراقبتهم فى أعمالهم ، والكشف عن أحوالهم ، ومحاسـبتهم على تصرفاتهم ، وتوقيع العقوبات والجزاءات لكل من تسول له نفسـه بأخذ أموال الدولة بدون وجه حق .

فقد كان ـ ﷺ ـ يستوفى الحساب على العمال ويحاسبهم على الايرادات والمصروفات ، ويمنع الهدايا التى تقدم للولاة ويصادرها ، ليردها الى أهلها ان علمهم ، والا ّ أبقاها فى بيت المال لاستخدامها فى دفع الغوائل عن المسلمين وفى الجهاد فى سبيل الله (١) .

وقد اختط الخلفاء والحكـام من بعده ـ ﷺ ـ عـدة وسـائل واجراءات تستهدف الحساب مع الولاة والعمال ، فكانوا اذا استعملوا عاملا ، أحصى ماله عند تعيينه ويقاسموه أمواله التى جمعها لنفسه ، اذا تبين ان راتبه لا يسمح بتوفيرها ويردونها الى أصحابها ، والا ّ وضعت فى بيت مال المسلمين ، ومع توقيـع العقوبات الـرادعة ، للمحافظة على مالية الدولة .

وهكذا استمر حكام الدولة ، ومعاونوهم من الرؤساء الاداريين الماليين بداومة النظر فى تصرفات وأعمال مرؤوسيهم ، ويقومون بتعديلها أو الغائها اذا ما خالفت أحكام الشرع ، أو تنافت مع مبادىء العدالة والحق ، وذلك من تلقاء أنفسهم بدون توقف على تظلم من أحد ، مما يدل على أن هذا النظام فريد فى تاريخ البشرية ، لـم يسبق له مثيل من النظم الوضعية .

---

(١) انظر : ولاية المظالم / للشيخ محمد أبو زهرة ص ٣٥٩ ، ٣٦٠ بحث مقدمة الى الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية ـ مصر عام ١٩٦١م.

خاتمة

وبعد فتلك هى الادارة المالية للدولة . فى الفكر المالى الاسلامى، عرضناها من خلال ثلاثة أبواب حاولنا فى :

أولها : بيان سياسة وطرق وشروط تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة . واختصاصاتهم نحو الايرادات والنفقات العامة .

وفى الثانى : وقفنا على حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة .

وفى الثالث : تناولنا أنواع مراقبة الدولة من ذاتية وشعبية وتنفيذية وأجهزة ادارية ، وكيفية محاسبة القائمين على مالية الدولة وتوقيع العقوبات على المخالفين منهم .

وقد كشفت الدراسة عن مجموعة من النتائج لها أهمية بالنسبة لممارسة ادارة مالية الدولة ، يمكن الاشارة اليها بايجاز :

- ترسيخ الأصول العلمية لادارة مالية الدولة ، على أساس من الايمان والعلم الواعى . وربط هذه الادارة بالعقيدة لضمان سلامة وفاعلية التطبيق . وهذا أمر تفتقر اليه نظريات الادارة فى عالمنا المعاصر . الذى انعدمت فيه الرقابة الذاتية النابعة من العقيدة الراسخة . وبهذا فان الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة فكر متكامل عملى . صالح للتطبيق فى كل زمان ومكان .

- تتميز ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى بالمرونة والقدرة والاستجابة السريعة الملائمة لكل ما قد يحدث من تغيرات فى مجال الادارة المالية المتجددة عبر تاريخ الحضارة الاسلامية . وسيظل هذا التنظيم مع المرونة التى تتوافر له ، واستمرار

الاجتهاد والاستنباط • والاتصال بين الفكر والتطبيق قادرا على مواجهة كافة المتغيرات التى تطرأ على اوضاع الادارة المالية فى كل العصور • الى أن يرث الله الأرض ومن عليها •

- ان فاعلية الادارة المالية فى تحقيق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها • تتوقف على طبيعة القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع الذى يجرى أعمالها فيه • فتزداد هذه الفاعلية كلما تميزت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع بالسمو الروحى والوازع الدينى ، وتتقلص هذه الفاعلية كلما تدنت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع ، أو اتسمت بالتردى الى مهاوى المادية •

ولعل خير دليل على ذلك هو ما تعانيه الآن تلك الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة •

- حرص الفكر المالى الاسلامى كل الحرص على اختيار العاملين فى مجال الادارة المالية للدولة مع توجيههم وتحصينهم وتوفير الحياة الكريمة لهم بفرض العطاء المناسب لظروفهم مشترطا فى اختيارهم كفايات أهمها : ـ

ـ الكفاية الأخلاقية : ـ

التى تتوفر بالأمانة والعدل والدين والاخلاص والصلاح والعفة•

ـ الكفاية العلمية : ـ

التى تتم بالدراسة والدراية التامة لما تتطلبه الادارة المالية للدولة ، من الأمور المالية والقدرات الشخصية نحو التصرفات بذكاء وفطنة أثناء العمل •

ـ الكفاية المحاسبية : ـ

التى تتوفر بمعرفة تقديرات الموارد المالية للدولة وكيفية تقدير استخداماتها •

ـ الكـفاية الادارية : ـ

وهى الخبرة بالأسـاليب الادارية المختلفة والمتطـورة بتطـور الظروف والملابسـات .

ان الباحث المتمعن لتطبيقات الادارة المالية للدولة فى الفكـر الاسلامى والوقوف على خطته فى معالجته لكافة الأمور الرئيسية لها. سواء بالنسـبة لمعالجته للمراقبـة الذاتية كـخط دفاع اول . أو ضـد الانحراف الادارى بشتى صوره وأشكاله ومظاهره ، أو سواء بالنسـبة لمعالجته للمراقبة التنفيذية من خلال الخطة المحكمة الحلقات لتحقيق الأهداف المنشودة من وراء أعمالها بدءا من القواعد التى وضـعها لاختيـار العمـال . مـرورا بقـواعد الاشراف عليهـم ، وارشـادهم وتوجيههم فى أعمالهم ، وانتهاء بقواعد مراقبتهم ومحاسبتهم ، أو سواء بالنسبة لمعالجته لعمل مراقبة الأجهزة الادارية (الدواوين) المتخصصة فى الرقابة المالية وعملها فى مراقبة الولاة والعمال ورصـد تصرفاتهم ، وأخطائهم التى يرتكبونها اثناء عملهم .

يكشـف بنفسـه عن مـدى الأصـالة الفكـرية والعلميـة التى توافرت فى تنظيم الادارة المالية فى الفكر الاسلامى . والتى لا تقـل بحال عما يتوافر لتطبيقات هذه الادارة فى المفهوم المعـاصر ، ان لم يكن يزيد ـ وهذا بالتاكيد ـ لأن الفكر الاسلامى . هو جزء من التشريع الذى وضعه الحق تبارك وتعالى : ـ

« قد جاءكم من الله نور وكتاب مبين . يهدى به الله من اتبـع رضوانه سبل السلام ويخرجهم من الظلمات الى النور باذنه ويهديهم الى صراط مسـتقيم » (١) .

وبهذا فانى اقدم هذا الكتاب الى كافة المهتمين بالفكر الاسلامى عامة ، والى المهتمين بالادارة المالية للدولة فى شتى شعوب العـالم وحكوماته الحاضرة . لتراجع موقفها من سياساتها ونظمها وقوانينها

---

(١) سورة المـائدة : ١٥ ، ١٦ .

المالية فى ضوء أحكام الشريعة الاسلامية ولتكون عونا لها على ازالة التناقض القائم فى نظمها المـالية .

والله أسال أن يكون عملى هذا خالصا لوجهه الكـريم . وأن يوفق ولاة الأمر فى العالم الاسلامى للاستعانة بالفكـر الاسـلامى فى كافة مجالات الحياة خاصة المالية والاقتصـادية ، وتلك خطـوة على الطريق الصحيح للتنمية ، والتغليب على جميع مشاكلنا . وليكـن شـعارنا دائما العمل بقوله تعالى : -

« وأن هذا صراطى مستقيما فاتبعوه ولا تتبعوا السبل فتفرق بكم عن سبيله ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون » (١) .

والله من وراء القصد ؟

المـــــــؤلف
ابو احمد شوقى بن عبده بن البسطويسى بن الساهى

القاهرة / مدينة نصر

فى ١ شوال سنة ١٤١١ هـ
١٦ أبريـــــل ١٩٩١ م

---

(١) سورة الأنعام / ١٥٣ .

« فهرســـت أهـم مراجـع الكـتاب »(*)

أولا : - القرآن الكـريم وتفاسـيره :

- القـــرآن الكـــريم :
- أحكـــام القـــرآن :

(الجصاص) أبو بكـر أحمد بن علي الـــرازى الجصــاص ت (٣٧٠) هـ .

- النكـت والعيون (تفسير المـاوردى) :

(المـاوردى) أبو الحسن على بن حبيب المـاوردى البصرى ت (٤٥٠) هـ .

- جامع البيـان عن تأويل آى القرآن :

(الطبرى) أبو جعفـر محمـد بن جرير بن زيـد الطبـرى ت (٣١٠) هـ .

ثانيـا : - الحديث النبـوى وشروحه :

- التـرغيب والتـرهيب :

(المنذرى) زكى الدين عبد العظيم بن عبد القوى المنذرى ت (٦٥٦) هـ .

- الطبقـات الكـبرى :

(لابن سـعد) محمد بن سعيد بن منيع الهاشمى ت (٢٣٠) هـ.

(*) تـم اعـداد هـذا الكتاب بين كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية الأمر الذى أدى الى اختلاف طبعات المراجع لذا أغفلت ذكـر جهـــة وتاريخ النشر مكتفيـا بالاشارة الى كل ما رجعت اليه بالهوامش . الله الموفق .

- المستدرك على الصحيحين :

(النيسابورى) أبو عبد الله محمد بن عبد الله المعروف بالحاكم النيسابورى . ت (٤٥٨) هـ .

- المنتخب من السنة :

اصدار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية وزارة الأوقاف جمهورية مصر العربية ط القاهرة ١٣٨٤ هـ - ١٩٦٤ م .

- سنن أبى داود :

(السجستانى) سليمان بن الأشعث بن اسحاق الأزدى السجستانى ت (٢٥٧) هـ .

- صحيح البخارى :

(البخارى) أبو عبد الله محمد بن اسماعيل البخارى ت (٢٥٦) هـ .

- صحيح مسلم :

(النيسابورى) للحافظ أبى الحسن مسلم بن الحجاج القشيرى النيسابورى (٢٦١) هـ .

- فتح البارى بشرح صحيح البخارى :

(العسقلانى) الحافظ أحمد بن حجر العسقلانى ت (٨٥٢) هـ.

- نيل الأوطار . شرح منتقى الأخبار :

(الشوكانى) محمد بن على بن محمد بن عبد الله الشوكانى ت (١٢٥٠) هـ .

ثالثا : - كتب الفقه المذهبى :

(أ) الفقه الحنفى :

- حاشية رد المختار على الدر المختار : شرح تنوير الأبصار :
(ابن عابدين) محمد امين الشهير بابن عابدين ت (١٢٥٢)هـ.

(ب) الفقــه المــالكى :

- حاشــية الدســوقى على الشرح الكــبير :

(الدسوقى) محمد عرفة الدســوقى ت (١٢٣٠) هـ ٠

(جـ) الفقــه الشــافعى :

- الاقنــاع فى الفقــه الشــافعى :

(المــاوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى البصرى ٠ ت (٤٥٠) هـ ٠

- المجمــــــوع :

(النــووى) محى الدين ابو زكريا يحيى بن شرف النــووى ت (٦٧٦) هـ ٠

(د) الفقــه الحنبــلى :

- المغنــــى :

(ابن قدامة) أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة ت (٦٢٠) هـ ٠

رابعــا : - كــتب الســياســة الشرعيــة :

- الأحكــام الســلطانية :

(الماوردى) الامام ابو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى المــاوردى ت (٤٥٠) هـ ٠

- الأحكــام الســلطانية :

(الفــراء) أبو يعلى محمد بن الحسن الفــراء الحنبلى ت (٤٥٨) هـ ٠

- الحسـبة فى الاســلام :

(ابن تيمية) احمد بن عبد الحليم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ ٠

- السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية :
(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحليم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .

- الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية :
(ابن القيم الجوزية) أبو عبد الله محمد بن أبى بكر الزرعى المعروف بابن القيم الجوزية . ت (٧٥١) هـ .

- الوزراء والكتاب :
(الجهشيارى) أبو عبد الله محمد بن عبدوس بن عبد الله الكوفى - المعروف - بالجهشيارى ت(٣٣١) هـ .

- تسهيل النظر وتعجيل الظفر :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) هـ .

- قوانين الوزارة :
(الماوردى) الامام ابو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) هـ .

- نهاية الرتبة فى طلب الحسبة :
(الشيرزى) عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله الشيرزى ت (٢٥٩) هـ .

خامسا : - كتب الفقه المالى والاقتصاد الاسلامى :

- الاستخراج لأحكام الخراج :
(ابن رجب) أبو الفرج عبد الرحمن بن أحمد بن رجب الحنبلى ت (٧٩٥) هـ .

- الأموال :
(ابن سلام) أبو عبيد القاسم بن سلام ت (٢٢٤) هـ .

- الأموال :
(زنجويه) الحميد بن زنجويه ت (٢٥١) هـ .

- الخـــــــراج :

(ابن يعقوب) القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم الكوفى ت (١٨٢) هـ .

- الخـــــراج :

(القرشى) يحيى بن آدم بن سليمان القرشى ت (٢٠٣) هـ.

- الخـــراج وصـــناعة الكـــتابة :

(زياد) قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد ت (٣٢٩) هـ .

- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام :

(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط القاهـرة ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .

سادسا : - كتب التراجم :

- عيـــون الأخبـــار :

(ابن قتيبة) أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينورى ت (٢٧٦) هـ .

سابعا : - كتب التاريخ والسير والحضارة الاسلامية :

- الاســلام والحضـــارة العـــربية :

(كرد) محمد كرد علي/لجنة التاليف والترجمة والنشر١٩٦٨م

- التراتيب الادارية / المسمى بنظام الحكومة النبوية :

(الكتانى) الشيخ عبد الحى الكتانى ت (٧٨٨) هـ .

- الكـــامل فى التـــاريخ :

(ابن الأثير) أبو الحسن على بن محمد بن الكريم الشيبانى الجزرى المعروف بابن الأثير ت (٦٣٠) هـ .

- المواعظ والاعتبار فى ذكر الخطط والآثار / المعروف بالخطط المقـــريزية :

(المقريزى) تقى الدين احمد بن على / المعروف بالمقريزى ت (٨٤٥) هـ .

- تاريخ الأمم والمـلوك :

(الطبرى) أبو جعفر بن جرير الطبرى ت (٣١٠) هـ .

- فتـوح البـلدان :

(البـلاذرى) أحمد بن يحيى جـابر المعـروف بالبـلاذرى ت (٣٢٩) هـ .

ثامنـا : - كتب فى الدراسات الاسلامية العامة :

- احيـاء علـوم الـدين :

(الغزالى) أبو حامد زين محمد بن محمد بن احمد - المعروف - بالغزالى الطوسى ت (٥٠٥) هـ .

- أدب الدنيـا والدين :

(المـاوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب المـاوردى البصرى ت (٤٥٠) هـ .

- الادارة فى صـدر الأسـلام :

(خميس) دكتور محمد عبد المنعم خميس ط القاهرة ١٩٧٤ .

- المدخـل لدراسـة الفقـه الاسـلامى :

(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط القاهرة ١٩٨٩ م .

- المقدمـــــة :

(ابن خلدون) عبد الرحمن أبـو زيد ولى الـدين بن خلدون ت (٨٠٨) هـ .

- تخـريج الدلالات السمعية :

(الخزاعى) أبو الحسن على بن محمـد المعـروف بالخزاعى التلمسانى ت (٧٨٩) هـ .

- صـبح الأعشى فى صناعة الانشا :

(القلقشندى) احمد بن على القلقشندى ت (٨٢١) هـ .

تاسـعا : - كـتب فى المعاجم اللغـوية :

- القـاموس المحيـط :

(الفيروزابادى) مجـد الدين أبو طاهر محمد بن يعقـوب الفيروزابادى ت (٨١٧) هـ .

- المصـباح المنيـر :

(الفيومى) أحمد بن محمد على المقرى الفيومى ت(٧٠٠) هـ.

- لسـان العـرب :

(ابن منظور) أبو الفضل جمـال الدين محمد بن مكـرم - المعروف - بابن منظور الأنصارى ت (٧١١) هـ .

- مختار الصحاح :

(الرازى) محمـد بن أبى بكـر بن عبد القـادر الـرازى المطبعـة الاميرية (١٣٧٠ هـ - ١٩٥٠ م) .

* * *

« فهرست موضوعات الكتاب »

الموضوع	الصفحة
- مقدمة الكتاب	٥
- مدخل :	٨
مفهوم الفكر الاسلامى للادارة المالية للدولة	
- دراسة تمهيدية :	١٧
حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الأول القائمون على ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى ٣٧ - ٧٧	
- الفصل الأول : -	٣٩
سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الأول :	٤٢
طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	٥٢
شروط القائمين على ادارة مالية الدولة	
- الفصل الثانى : -	٦٤
اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة	

الموضــــوع | الصـــفحة

- المبحــــث الأول : ٦٧
اختصاصـات القـائمين على ايرادات الدولـــة

- المبحـــث الثـــانى : ٧٣
اختصـاصـات القـائمين على نفقـات الدولـة

- تعقيـــــب : ٧٦

حـــول القـــائمين على ادارة ماليـة الدولـــة
فى الفكـــر الاسلامى

البـــاب الثـــانى

حقـــوق والتـزامات الخـزانة العـامة للـدولة
فى الفكـــر الاسلامى
٧٩ - ١٣٨

- تمهيــــــــد : ٧٩

حول مفهـوم - بيت المـــال - الخـزانة العـامة
للدولـــــة

- الفصـــل الأول : - ٨٨

حقـوق والتـزامات خـــزانة أمـــوال الزكـاة
(موازنة مسـتقلة)

- المبحــــث الأول : ٩٠

حقوق خزانة أموال الزكـاة

- المبحـث الثـــانى : ٩٧

التـزامات خـزانة أموال الزكـاة

الموضـــــوع	الصـــفحة
- تعقيـــــــب : حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الـزكاة	١٠٢
- الفصل الثـــانى : - حقوق والتزامات خزانة الاموال العامة للدولـة (الموازنة العـامة)	١٠٣
المبحـــــث الأول : حقوق خزانة الأموال العامة للدولة	١٠٥
المبحـــث الثـــانى : التـــزامات خزانة الأمـوال العـــامة للدولـــة	١٢١
- المطلـــــب الأول : الالتـــزامات الخاصـــة بالانفـــاق العــــام	١٢٢
- المطلـــب الثـــانى : التــزامات خاصــة بوظـائف الخـزانة العـامة	١٢٩
- تعقيـــــب : حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولـة	١٣٧

البـــاب الثـــالث

مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى
١٣٩ ـ ٢٠٠

الموضوع	الصفحة

- تقديم : - ١٣٩

مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها في الفكر الاسلامى

- الفصل الأول : - ١٤٩

أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى

- المبحث الأول : ١٥٠

المراقبة الذاتية لمالية الدولة

- المبحث الثانى : ١٥٤

المراقبة الشعبية لمالية الدولة

- المبحث الثالث : ١٦٢

المراقبة التنفيذية لمالية الدولة

- المطلب الأول : ١٦٣

سلطة رئيس الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

- المطلب الثانى : ١٦٨

سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

- المبحث الرابع : ١٧٠

سلطة مراقبة الدواوين لمالية الدولة

الموضـــــوع	الصـــــفحة
- المطلـــب الأول : مراقبـــة ديـــوان المظـــالم لمـــالية الدولـــة	١٧١
- المطلـــب الثـــانى : اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة	١٧٨
- تعقيـــــــب : حول المراقبة المـــالية للدولة فى الفكر الاسلامى	١٨٣
- الفصـــل الثـــانى : - محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهـم	١٨٦
- المبحـــث الأول : محاســـبة القـــائمين على ماليـــة الدولـــة	١٨٨
- المبحـــث الثـــانى : العقوبات الخاصـــة بمخالفـات مالية الدولـــة	١٩٣
- تعقيـــــــب : حول محاسـبة القـائمين على ماليـة الدولـة وعقوباتهـــم	
- خاتمــــــة :	٢٠١
- فهرست أهم مراجع الكـتاب	٢٠٥
- فهرست موضوعات الكـتاب	٢١٣

« كــــتب للمـؤلف »

- عدالة الاسلام فى أحكام المواريث ط عام ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ م .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط أولى عام ١٠٤١ هـ - ١٩٨١ م .
- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام ط عام ١٤٠٣هـ - ١٩٨٣ م .
- نظم الدولة الاسلامية ط عام ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م .
  (فى شئون الحكم والقضاء والمال والعلاقات الدولية) .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط ثانية عام ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م .
- موسوعة أحكام المواريث ط عام ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى ط عام ١٤١٠ - ١٩٨٩ م .
- الفكر الاسلامى - و - القضـايا الطبية المعـاصرة - عـام ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م .
- الفكر الاسلامى - و - الادارة المالية للدولة - ط عام ١٤١١ هـ - ١٩٩١ م .
- المـالية العامة فى الاسلام تحت الطبـع .

* * *

تطلب هذه الكـتب من :

مكتبة النهضة المصرية - ٩ شارع عدلى ت : ٣٩١٠٩٩٤ القاهرة

ومن المؤلف بعنـوان :

مدينة نصر - ٨١ شارع على أمين شقة ١٠١ ت : ٢٦٠٨٩٤٠ القاهرة

رقم الايداع بدار الكتب ٤٥٤١ لسـنة ١٩٩١
الترقيم الدولى : I.S.B.N. 977 — 00 — 1580 — 6

مطبعـــة
ابناء وهبـه حســـان
٢٤١ (أ) شارع الجيش ـ القـاهرة
ت : ٩٢٥٥٤٠

المؤلف في سطور



دكتور شوقي عبده الساهي

- من مواليد مدينة سمنود / محافظة الغربية / جمهورية مصر العربية .
- دكتوراة في السياسة الشرعية / برتبة الشرف الأولى / كلية الشريعة والقانون / جامعة الأزهر .
- شارك في العديد من النشاطات والمؤتمرات والندوات الفقهية والاقتصادية والتربوية / في الدول العربية والإسلامية .
- له عدة مؤلفات وأبحاث ودراسات في مجال العلوم الإسلامية
- درّس الفقه الإسلامي ونظم الدولة الإسلامية . في المعاهد الأزهرية ومعاهد إعداد المعلمين . وجامعة الأزهر . والجامعة الإسلامية بالسعودية . وجامعة أم القرى بمكة المكرمة . وجامعة الكويت . وكلية التربية الأساسية بدولة الكويت .
- شغل عددا من المناصب - الإدارية والاستشارية والأكاديمية كان أخرها رئيس قسم التربية الإسلامية - في كلية التربية الأساسية - بالهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - دولة الكويت .

هذا الكتاب

- اشتمل على شرح مفهوم الفكر الإسلامي ، للإدارة المالية للدولة بوظائفها المختلفة ، المتعلقة بالتخطيط والتنظيم المالي ، ثم التنفيذ والإشراف والمتابعة والمراقبة لمالية الدولة .
- تناول سياسة الفكر المالي الإسلامي ، في اختياره للقائمين على إدارة مالية الدولة ، واختصاصاتهم المالية والإدارية ، مراعيا الالتزام بالأمانة والكفاءة عند التعيين .
- أوضح حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ، في الفكر الإسلامي مبينا كيف أقام نظامه المالي على قاعدة التخصيص ، لتحقيق مصالح الأفراد والجماعات والحكومات .
- أظهر ما وصل إليه الفكر المالي الإسلامي ، في كيفية مراقبة الموازنة العامة للدولة ، مؤكدا الدور الفعال لأجهزة المراقبة في ضبط الإيرادات والنفقات ، ومحاسبة ومعاقبة المنحرفين .
- هذا الكتاب رسم منهج الفكر الإسلامي ، في ترسيخ الأصول العملية لادارة مالية الدولة ، وربطها بالعقيدة الإسلامية ، لضمان سلامة وفاعلية التطبيق ، بمرونة واستجابة .

والله الموفق